

Карпов Николай Николаевич

студент

Павлов Николай Владимирович

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
аграрный университет им. И.Т. Трубилина»
г. Краснодар, Краснодарский край

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** в статье представлено исследование правовых основ функционирования системы муниципального управления, проведен анализ исторического развития данной сферы правового регулирования, выделены основные принципы формирования нормативно-правовых актов в сфере государственного и муниципального управления, а также возможные дальнейшие пути развития правового регулирования муниципального управления.*

***Ключевые слова:** муниципальное управление, нормативно-правовое регулирование муниципального управления, принципы правового регулирования государственного управления.*

Исследование вопросов организации муниципального управления чрезвычайно актуально на современном этапе развития социально-экономических отношений, что обусловлено той ролью, которую играет уровень муниципалитета в общей системе государственного управления. Особое значение в процессе организации системы муниципального управления имеют правовые аспекты ее формирования. Это связано с тем фактом, что данная сфера в последние десятилетия подвергается существенным трансформациям.

Президентом и Правительством РФ делается попытка создать такое нормативно-правовое поле регулирования муниципального управления, которое бы в полной мере обеспечивало условия для осуществления эффективного местного самоуправления, что, в общем и целом гарантировано Конституцией РФ. До

сих пор остаются не до конца решенными вопросы порядка формирования органов местного самоуправления. По мнению современных специалистов: «Муниципальная власть сегодня – это наименее отлаженный и наиболее проблемный уровень власти в РФ в части своей организации, взаимоотношений представительной и исполнительной ветвей власти, ресурсов ее деятельности, взаимодействия с органами региональной государственной власти» [1].

Кратко остановимся на истории и современном состоянии вопросов правового регулирования муниципального управления. В 1990–1991 годах были предприняты первые попытки законодательного регулирования местного самоуправления, однако по разным причинам они не были удачными. С принятием Конституции РФ 1993 года были определены основные черты российской модели местного самоуправления, было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако это положение статьи 12 Конституции РФ в дальнейшем стало причиной многих дискуссий, разногласий и проблем в понимании политико-правовой природы местного самоуправления. Первый закон, который обозначил правовые основы муниципального управления, вышел в 1995 году – это ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон предоставил субъектам РФ достаточно широкие полномочия по решению ряда вопросов, которые имеют местное значение.

Законы могли приниматься даже в том случае, если по предмету правового регулирования отсутствовал соответствующий Федеральный закон. Однако если впоследствии был принят по существу вопроса Федеральный закон, органы местного самоуправления были обязаны привести изданные муниципальные акты в соответствии с законами более высокого уровня власти.

Следует отметить, что становление рыночных отношений серьезно отразилось на всей правовой сфере, что закономерно. В первые годы перестройки было принято беспрецедентное количество правовых актов на всех уровнях власти, что существенно усложнило как систему экономических отношений, так и систему государственного управления [3].

Зачастую принимаемые правовые нормы были противоречивы и не в полной мере соответствовали нормам международного права и Конституции РФ. Однако, постепенно, правовая сфера «выровнялась», и появилась некоторая структурированность и «стройность». Этому способствовало и принятие в 2003 году Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

А.В. Сигарев, при исследовании вопросов правового обеспечения государственного и муниципального управления, выделяет следующие исчерпывающие принципы организации данного процесса [2]:

- принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов – данный принцип напрямую закреплен в статье 15 Конституции РФ. Суть данного принципа в том, что ни один нормативно-правовой акт не должен противоречить Конституции РФ, то есть Конституция РФ имеет высшую юридическую силу;

- принцип федерализма также прямо закреплен в Конституции РФ (статьи 1 и 5, глава 3). Этот принцип выражается в разграничении предметов ведения между РФ и ее субъектами;

- принцип иерархичности правовых актов выводится путем обобщения многих норм Конституции РФ, законов и других нормативных правовых актов.

Суть этого принципа в том, что нормативные правовые акты имеют разную юридическую силу и образуют иерархическую систему, где нижестоящие акты не должны противоречить вышестоящим нормам права;

- принцип системности представляет собой требование внутренней взаимосвязи и непротиворечивости нормативных правовых актов, регулирующих разные, но взаимосвязанные общественные отношения;

- принцип научности представляет собой требование привлечения специальных знаний для прогнозирования последствий принятия того или иного нормативного акта в сфере государственного и муниципального управления;

– принцип антикоррупционной направленности является важным условием эффективности правового регулирования государственного и муниципального управления.

Соблюдение перечисленных выше принципов, позволит повысить качество правового регулирования системы муниципального управления.

Великий русский историк В.О. Ключевский писал, что «нет настоящего местного самоуправления там, где выборные местные власти ведут не местные, а общегосударственные дела по указаниям и под надзором центрального правительства» [6].

В этом же аспекте идея муниципального общества означает, что оно не сводится только к совокупности органов управления, а предполагает самодеятельность граждан и высвобождение пространства для такой самодеятельности. Но, с другой стороны, подразумевается, что муниципальное сообщество представляет собой не единство интересов, а скорее разнообразие взглядов, позиций, ценностных установок. Поэтому это также арена для коммуникации и выработки таких форм коммуникации, которые позволили бы находить компромиссы среди различных социальных групп, составляющих муниципальное общество.

Такое понимание сути муниципального общества задается и положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 сентября 1995 г. Следует отметить, что это не только и не столько закон о самостоятельности местной власти, сколько закон о реальных механизмах осуществления народовластия в России с 1995 г. по 1.01.2006 г. (дата вступления в полную силу нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ).

Из текста рассматриваемого закона следуют три направления реализации его положений [4]:

1) создание законодательной и нормативной базы местного самоуправления;

2) создание организационных структур местного самоуправления;

3) проведение разграничения полномочий, финансов и собственности (включая землю) между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Тем самым данный закон устанавливает порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставляя населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, определения структуры органов местного самоуправления.

Также можно предложить следующие основные пути совершенствования процессов правового регулирования системы муниципального управления:

– дальнейшее совершенствование Федерального закона №131-ФЗ в части уточнения полномочий и статуса органов муниципального управления, порядка формирования их организационной структуры;

– повышения статуса глав муниципальных образований, возможно предоставление прав муниципалитетам самостоятельного избрания главы;

– предоставления больших полномочий в части формирования системы внутреннего предварительного контроля в процессе принятия бюджета и утверждения муниципальных программ, а также последующего бюджета в ходе формирования отчетов о реализации бюджетных обязательств и мероприятий, закрепленных в муниципальных программах.

Список литературы

1. Агибалов Ю.В. Правовое регулирование муниципального управления в Российской Федерации: практика, проблемы и направления совершенствования // Власть. – 2016. – №3. – С. 12–16.

2. Иванова З.Ю. Нормативно-правовые аспекты обеспечения управления бюджетом муниципального образования / З.Ю. Иванова // Финансовая политика России: тенденции и вопросы развития: Сборник научных статей. – Владикавказ, 2017. – С. 102–106.

3. Игнатюк Н.А. Муниципальное право: Учебник / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин. – 2-е изд. – М., Юстицинфор, 2015 // Правовая база «Консультант плюс. Проф».

4. Козлова Е.И. Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юрист, 2014 // Правовая база «Консультант Плюс: комментарии законодательства».

5. Образцова С.В. Понятие полномочий в теории и практике муниципального управления / С.В. Образцова // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т. 12. – №1. – С. 129–133.

6. Сигарев А.В. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / А.В. Сигарев. – Новосибирск: СибАГС, 2016. – 207 с.