



К вопросу о полномочиях и ответственности органов местного самоуправления как элемента единой публичной власти России

Сергей Александрович Балаев

Астраханский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Астрахань, Россия, balaev30@gmail.com

Аннотация. Гармоничное развитие местных сообществ является неотъемлемым атрибутом укрепления законности в правовом государстве, выстраивает баланс между общественными интересами как в масштабах страны, так и на уровне отдельных муниципальных образований с учетом соответствующей территориальной, социальной, этноконфессиональной и культурной специфики. Органы местного самоуправления являются ближайшей к населению формой власти, где от качества выстроенного взаимодействия с населением зависит характер восприятия гражданами государственного управленческого воздействия в целом. Поэтому крайне важно выстроить оптимальную модель функционирования органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти федерального и регионального уровня, а также с населением, обеспечив эффективное правовое регулирование соответствующих сфер общественных отношений. В статье выявлены общие закономерности специфики правового регулирования деятельности муниципальных образований, сформулированы предложения по повышению эффективности работы в указанной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: власть, государство, гражданское общество, местное самоуправление, полномочия, юридическая ответственность

Для цитирования: Балаев С. А. К вопросу о полномочиях и ответственности органов местного самоуправления как элемента единой публичной власти России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 2. С. 82–89. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-82-89>. EDN ZMSJDK

Problems of Constitutional, Administrative and International Law

Original article

On the issue of authority and responsibility of local self-government bodies as part of the unified public authority of Russia

Sergey A. Balaev

Astrakhan Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Astrakhan, Russia, balaev30@gmail.com

Abstract. The harmonious development of local communities is an integral attribute of strengthening the rule of law in a State governed by the rule of law, builds a balance between public interests both nationwide and at the level of individual municipalities, taking into account the relevant territorial, social, ethno-confessional and cultural specifics. Local self-government bodies are the form of government closest to the population, where the nature of citizens' perception of state administrative influence

as a whole depends on the quality of the built-up interaction with the population of municipalities. Therefore, it is extremely important to build an optimal model of the functioning of local self-government bodies in cooperation with state authorities at the federal and regional levels, as well as with the population, ensuring effective legal regulation of the relevant spheres of public relations. The article identifies general patterns of the specifics of the legal regulation of the activities of municipalities, and formulates proposals to improve the efficiency of work in this area of public relations.

Keywords: state, government, local self-government, civil society, powers, legal responsibility

For citation: Balaev S. A. On the issue of authority and responsibility of local self-government bodies as part of the unified public authority of Russia. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(2):82–89. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-82-89>. EDN ZMSJDK

Конституцией РФ задекларировано, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Являясь самым близким к населению уровнем власти, органы местного самоуправления служат защите прав граждан, обеспечивая их комфортное и эффективное проживание, реализуя тёплые добрососедские отношения. По этим причинам местное самоуправление безусловно является одной из форм проявления демократии в стране.

Вместе с тем в указанной сфере имеется ещё ряд проблем, связанных с недостаточной эффективностью законодательной базы, регламентирующей работу органов местного самоуправления, не в полной мере реализованы ресурсы по максимальному вовлечению граждан в решение вопросов муниципальной проблематики.

Как пишет А. Г. Балыхин, «... Население пока не признало местное самоуправление действенным, «своим»...» [1, с. 212].

В данной связи государством разработан и в настоящее время реализуется ряд мероприятий по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, по повышению уровня ответственности их должностных лиц.

Местное самоуправление поддерживается и обеспечивается государством в качестве формы реализации гражданами собственной воли по решению вопросов местного значения, решения текущих бытовых проблем каждого из индивидов и всего муниципального сообщества.

Непременной предпосылкой продуктивной работы федеративного государства, обязательным условием его системного, поступательного развития является гармоничное соответствие управленческих воздействий на федеральном, региональном и местном уровнях, наличие системы распределения ответственности за эффективное разрешение государственных вопросов соответствующего уровня. Таким образом, полномочия указанных субъектов власти в соответствии с принципом федерализма будут реализованы системно, в структурной органичной взаимосвязи, а права и законные интересы граждан, проживающих в различных видах муниципальных образований, надёжно защищены.

В пределах собственных полномочий конституционно закреплено самостоятельное решение муниципалами вопросов местного значения. При этом установлено, что органы местного самоуправления не являются частью системы государственных органов.

Предусмотренные в Конституции России права граждан по направлению коллективных и индивидуальных форм обращений в органы местного самоуправления, судебному обжалованию деяний должностных лиц и органов местного самоуправления, формированию их структуры и системы, избирательные права, а также права по решению иных вопросов местного значения являются гарантией населению на местное самоуправление, предоставляемой основным законом страны. Вместе с тем, реализуя собственные права на местное самоуправление, граждане становятся субъектами юридической ответственности в соответствии с нормами комплекса отраслей законодательства, регулирующего соответствующие общественные отношения.

Одно из важнейших полномочий органов местного самоуправления – право и обязанность на разрешение вопросов местного значения, основной круг которых имеет конституционное закрепление – вопросы формирования и распоряжения имуществом, входящим в муниципальную казну; определение элементов состава местных налогов; местная бюджетная политика; охрана общественного порядка; проведение эффективной межнациональной политики.

Следует отметить, что указанные полномочия исполняются органами местного самоуправления в тесном взаимодействии, путём обмена положительными примерами правоприменительной практики.

Андрей Турчак – первый заместитель Председателя СФ ФС РФ, выступая на Всероссийском муниципальном Форуме 28 апреля 2022 года, отметил качественно новый уровень сотрудничества между местными сообществами на современном этапе развития российской государственности. Это направление реализуется, в том числе, в процессе многочисленных конкурсных, образовательных и координационных мероприятий.

Динамичностью общественных отношений, связанных с организацией государственной и муниципальной власти, определена гибкость правовых конструкций по наделению полномочиями указанных субъектов управленческой деятельности. В частности, федеральное и региональное законодательство предполагает отнесение к вопросам местного значения иных вопросов прямого обеспечения функционирования жителей соответствующих территорий. Также органы местного самоуправления могут рассматривать жизненные ситуации, напрямую не относящиеся к ведению органов государственной власти регионального и федерального уровня, но и не исключенные из круга полномочий органов местного самоуправления.

Следует отметить, что обязательным условием законодательного наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является одновременная передача им финансовых и иных ресурсов, необходимых для исполнения соответствующих обязанностей, реализации соответствующих полномочий.

С. Е. Чаннов объясняет специфику развития регионов страны различиями в экономике и культуре субъектов Федерации. В трудах ученого рассматриваются проблемы низких конкурентных преимуществ у регионов, отдельными из которых являются наличие полезных ископаемых (нефти и производных, алмазов) [2, с. 49–50]. В целях стабилизации производственных процессов на территории страны, а также для профилактики оттока населения из регионов в федеральный центр, в целях повышения уровня жизни населения органами местного самоуправления реализуется организационно-юридический комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности муниципальных территорий.

С точки зрения А. В. Петраева, для обеспечения роста уровня жизни на территориях местных сообществ, властям последних необходимо обеспечить надлежащие условия труда и отдыха в соответствующих муниципальных образованиях, а также сформировать комфортную среду для проживания граждан [3, с. 44]. Формирование комфортной среды предполагает, как пишет Г. Л. Рубеко, строгое соблюдение экологического законодательства в целях сохранения природы и недопущения причинения вреда флоре и фауне [4, с. 330]. Современная правоприменительная практика, а также анализ деятельности механизма государства показывают, что указанные задачи комплексно решаются посредством разработки и реализации национальных проектов при непосредственном организационном и финансовом участии власти регионального и муниципального уровня.

О. В. Стульникова видит проблему перераспределения на органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий в том, что при передаче полномочий в рамках регионального законодательства недостаточно детально определяется ресурсная база [5, с. 47]. С данным утверждением можно согласиться лишь отчасти, поскольку основная

часть полномочий передаётся органам местного самоуправления от иных уровней власти параллельно с финансированием в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ, хотя периодически органы прокуратуры выявляют нарушения законодательства в соответствующей сфере.

Важно отметить, что основными методологическими предпосылками конституционного закрепления правового статуса органов местного самоуправления в современной России, устанавливающего базовые принципы функционирования местного самоуправления, является большая научная работа по систематизации, обобщению и актуализации отечественной практики осуществления местного самоуправления. Сложно переоценить в данной связи значение единых для демократических государств принципов законности, децентрализации управления, самоорганизации граждан, сформулированных в Европейской хартии местного самоуправления.

Большая роль принадлежит органам местного самоуправления в деле укрепления и развития гражданского общества как полноценного субъекта правовых отношений, активного инициатора и участника эффективных социальных связей. Здесь местные сообщества выполняют двойственную функцию, образуя одновременно и механизм формирования институтов гражданского общества, а также являясь его структурной составляющей.

С точки зрения О. Б. Алексеева, решение задач местного значения осуществляется органами местного самоуправления конкретных территорий без вмешательства органов государственной власти с учетом местной специфики совместно с институтами гражданского общества, в чем и проявляется органическая взаимосвязь указанных социальных образований [6].

Ярким проявлением демократии, а также индикатором реальности участия населения в управлении государством является предусмотренная законом процедура включения представителей органов местного самоуправления в процесс принятия значимых политических решений.

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти, в интересах населения конкретных территорий находятся в постоянном взаимодействии.

Согласно точке зрения С. А. Балаева, «...Современное государство представляет собой сложную динамично развивающуюся организацию публичной власти, механизм которой представлен комплексом организационных и правовых средств, способствующих выражению сущности и социального назначения этого государства. В структуре современной государственной деятельности возрастает роль муниципальных образований как драйверов социально-экономического, политического и культурного развития территорий, поскольку органы местного самоуправления аккумулируют в составе своих территорий существенные ресурсы и резервы для повышения темпов экономического роста, сокращения разрыва между уровнем доходов населения, формирования и реализации эффективных управленческих стратегий...» [7, с. 86].

Органы местного самоуправления в совокупности с иными формами публичной власти входят в механизм современного российского государства – совокупность элементов, содержащих материально-финансовые, организационные, правовые предпосылки для реализации функций государства.

Классификация разновидностей органов местного самоуправления приведена законодателем в ст. 2 ФЗ № 131 – сельские поселения, муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, внутригородские территории городов федерального значения. Нормами федерального, регионального и местного законодательства предусмотрены полномочия (обязанности по решению вопросов различного масштаба) каждого вида органов местного самоуправления, а также различные виды сотрудничества муниципальных образований.

Ст. 14 ФЗ № 131 к числу местных задач сельских и городских органов местного самоуправления отнесен ряд направлений деятельности, носящих сугубо экономический, хозяйственный характер.

Это следующие полномочия.

I. Бюджетная политика в соответствии с п. 1 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Закона. В экономическом смысле бюджет представляет собой финансовый план работы органов местного самоуправления на очередной финансовый год и на текущий плановый период. В данной связи финансовая обеспеченность и эффективность работы местных органов власти в соответствующем периоде напрямую зависят от качества проводимой органами местного самоуправления бюджетной политики.

II. Налоговая политика в порядке п. 2 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Закона. Сегодня мобилизация налоговых доходов местных бюджетов является одной из государственных стратегий, поскольку успех всестороннего развития территорий напрямую связан с наличием финансовых средств в местном бюджете. В современных непростых условиях дотационных бюджетов повышение уровня собственной бюджетной обеспеченности является одной из приоритетных задач муниципальной власти.

Мобилизацией налоговых доходов называется комплекс мер, предпринимаемых руководством соответствующей территории по обеспечению полноты и своевременности оплаты налоговых платежей в бюджет.

В общей структуре консолидированного бюджета 79% составляют налоговые доходы. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ налогами бюджета поселения, городского округа, зачисляемыми по нормативу 100%, являются земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Следует отметить, что на фоне существующего дефицита местных бюджетов, нехватки денежных средств для решения вопросов местного значения, на сегодняшний день имеет место дисбаланс экономических интересов налогоплательщиков и фискальных интересов органов местного самоуправления уровня городского округа и сельского поселения, связанный с неэффективностью механизма установления оптимальной для сторон кадастровой стоимости земли, что приводит, с одной стороны, к необоснованно высоким суммам земельного налога, уплата которого вменяется в обязанность соответствующим собственникам земельных участков. С другой стороны, нередки случаи экономически необоснованного снижения кадастровой стоимости путем приравнивания ее к рыночной на дату оценки, в результате чего бюджеты сел и городов необоснованно теряют налоговые доходы.

Проблема усугубляется низкой фактической активностью в работе по мобилизации налогов правоприменителей-представителей государственных и муниципальных структур, не являющихся непосредственными получателями земельного налога. На финансовой мотивации к работе указанных лиц не отражается выполнение дополнительных объемов работы, связанных с дополнительным поступлением сумм налогов в местные бюджеты. Соответственно, активность и инициативность указанного персонала в процессе выполнения соответствующих должностных обязанностей остаётся посредственной.

По нашему мнению, целью процедуры налоговой мобилизации является практическое увеличение сумм земельного налога, поступающих в местные бюджеты (существенным преимуществом метода является то, что мероприятия не связаны с увеличением налоговых ставок и иными изменениями элементов состава налога, отягчающими налоговое бремя, а основаны на технике эффективного комплексного использования информации, имеющейся в государственных регистрах).

Мобилизация осуществляется органами местного самоуправления поселенческого и городского уровня как непосредственными получателями земельного налога и налога на имущество физических лиц, интеграторами соответствующей информации налоговых

органов, а также органов Росреестра. Она предполагает выявление и создание дополнительных объектов налогообложения при инвентаризации муниципальных территорий, выявление несоответствий в размерах кадастровой стоимости земельных участков, установленной нормативно-правовыми актами, размерам фактической кадастровой стоимости земельных участков, за счет чего необоснованно снижается размер налоговой базы и сумма земельного налога, устранение данных несоответствий.

Кроме того, технология мобилизации предполагает совершенствование существующего механизма снижения кадастровой стоимости земельных участков и иных объектов недвижимости в комиссионном порядке в органах Росреестра, а также в судебном порядке. Суть подхода состоит в обеспечении обязательного участия заинтересованных лиц при комиссионном рассмотрении соответствующих заявлений налогоплательщиков в органах Росреестра, а также в суде, с целью детального анализа представленных доказательств к снижению кадастровой стоимости (отчетов оценщиков и заключений судебных оценочных экспертиз) для принятия объективных решений с соблюдением и прав налогоплательщиков, и фискальных интересов органов местного самоуправления.

III. Работа с муниципальным имуществом во исполнение п. 3 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Закона. Наличие имущества в собственности является важнейшей составляющей успешной работы органов местного самоуправления.

Ст. 50 ФЗ 131 определен перечень видов имущественных прав и объектов недвижимости, которые могут входить в муниципальную казну, а также указаны их качественно-целевые характеристики.

Факты наличия в муниципальной казне имущества вразрез с требованиями закона являются основаниями для смены целевого назначения или отчуждения имущества.

При возникновении у муниципальных образований права на имущество, не соответствующее указанным требованиям, данное имущество подлежит отчуждению либо происходит смена его целевого назначения.

В целях обеспечения эффективности управления муниципальным имуществом, системности пополнения местного бюджета за счёт реализации имущества, недопущения нахождения в составе муниципальной казны непрофильного имущества, соответствующая работа на территориях должна носить постоянный, системный характер. Общий алгоритм работы по эффективному управлению муниципальным имуществом, по нашему мнению, подлежит исполнению в следующем виде:

1) определение состава муниципального имущества по данным бухгалтерского учёта, а также на основании информации регистрирующих органов – Росреестра, налоговых органов, органов нотариата, органов внутренних дел, МЧС;

2) определение перечня имущества по ст. 50 ФЗ № 131. Имущество, отвечающее соответствующим требованиям, в обязательном порядке надлежит отражать в структуре Программ социально-экономического развития муниципального образования, Алгоритмов мобилизации налоговой базы и иных документах стратегического развития территории;

3) определение перечня имущества, находящегося в составе муниципальной казны, которое не является ресурсной базой для решения вопросов местного значения, предусмотренных законом;

4) проведение инвентаризации территории муниципального образования на предмет обнаружения бесхозных, заброшенных объектов движимого и недвижимого имущества.

По нашему мнению, помимо целей управления имуществом, инвентаризация территории является универсальным средством сбора информации о процессах, происходящих в границах муниципальной территории. Её системное проведение способствует комплексному решению целого ряда задач, стоящих перед органами местного самоуправления

на современном этапе – управление проектами и процессами в сфере благоустройства, архитектуры, земельных отношений, жилищно-коммунальной сферы.

При обнаружении на территории муниципального образования движимых и недвижимых вещей, бесхозных по внешним характеристикам, необходимо провести комплекс организационно-юридических мероприятий по установлению собственника соответствующих вещей, а в случае его отсутствия – по обращению указанных вещей в муниципальную собственность. После оформления права муниципальной собственности на вещь, она либо используется в деятельности органов местного самоуправления, либо отчуждается.

5) в отношении имущества, которое не является ресурсной базой для решения вопросов местного значения, необходимо выполнить действия по его отчуждению в соответствии с требованиями законодательства.

Эффективность управления муниципальным имуществом находится в прямой связи с планомерностью и системностью реализации данного алгоритма на территории каждого муниципального образования.

По нашему мнению, для повышения эффективности управленческого воздействия, а также для единства правоприменительной практики в соответствующей сфере, является целесообразным закрепление указанного алгоритма действий органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом в виде муниципальных нормативных правовых актов с их последующим исполнением в установленные сроки. Инициатором окончательной разработки и принятия указанных документов могли бы стать как сами представительные органы местного самоуправления, так и органы прокуратуры в рамках общего надзора в порядке ст. 9 ФЗ «О прокуратуре РФ».

IV. Создание условий для развития сельхозтоваропроизводства, развития предпринимательства, в порядке п. 28 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Закона.

V. Инвентаризация объектов недвижимости, расположенных на территории муниципального образования, с целью выявления их собственников с последующим направлением информации в органы Росреестра для внесения в ЕГРН и последующего начисления имущественных налогов в соответствии с п. 40 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Закона.

Таким образом, правовая регламентация деятельности современного муниципального сообщества в России предполагает наличие нескольких видов органов местного самоуправления с широким кругом полномочий в сфере экономической деятельности, а также с большим спектром направлений юридической ответственности. Для повышения эффективности управленческого воздействия, а также для единства правоприменительной практики при исполнении ряда полномочий, например, по управлению муниципальным имуществом, на наш взгляд, необходимо закрепление в муниципальных правовых актах единых алгоритмов решения соответствующих вопросов местного значения.

От эффективности и системности проведения этой работы напрямую зависит степень финансовой самостоятельности и успешность муниципальной управленческой деятельности в целом.

Список источников

1. Балыхин А. Г. Эффективность деятельности органов местного самоуправления как институтов власти в оценке гражданского населения // Вестник науки Сибири. 2012. № 3(4). С. 210–215.

2. Чаннов С. Е., Липатов Э. Г. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации как конституционная форма выбора федеральным центром экономического поведения: проблемы реформирования. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС, 2021. 144 с.

3. Петраев А. В., Клышニコва К. Е. Формирование комфортной городской среды как фактор развития социума // Власть и общество : Сборник статей и материалов XXI Региональной научно-практической конференции с международным участием, Астрахань, 01–31 октября 2022 года / Отв. редактор П.А. Бабошкина. Астрахань: ИП Забродина Н.В., 2022. С. 42–45.

4. Рубеко Г. Л., Бадма-Горяев О. Ю., Чонаев А. С., Эрендженев М. Б. Стадия возбуждения уголовного дела: характеристика новелл законодательства // Евразийский юридический журнал. 2022. № 4(167). С. 329–331.

5. Стульникова О. В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1(33). С. 44–51.

6. Алексеев О. Б., Генисаретский О. И., Щедровицкий П. Г. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности // Полития. 1998. № 4 (10).

7. Балаев С. А., Мамонов Т. А. Роль органов местного самоуправления в повышении эффективности механизма современного государства (на примере Астраханской области) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 6 (133). С. 86–88.

References

1. Balykhin A. G. The effectiveness of the activities of local self-government bodies as institutions of power in assessing the civilian population. *Bulletin of Science of Siberia*. 2012;3(4):210–215. (In Russ.)

2. Channov S. E., Lipatov E. G. *Differentiation of subjects of competence and powers in the Russian Federation as a constitutional form of choice by the federal Center for economic behavior: problems of reform*. Saratov; 2021. 144 p. (In Russ.)

3. Petraev A. V., Klyshnikova K. E. Formation of a comfortable urban environment as a factor in the development of society. In: *Power and society: Collection of articles and materials of the XXI Regional scientific and practical conference with international participation*, Astrakhan, October 01-31, 2022. P.A. Baboshkina (ed.). Astrakhan; 2022:42–45. (In Russ.)

4. Rubeko G. L., Badma-Goryaev O. Yu., Chonaev A. S., Erendzhenov M. B. The stage of initiation of a criminal case: characteristics of legislative novelties. *Eurasian Law Journal*. 2022;4(167):329–331. (In Russ.)

5. Stulnikova O. V. The problem of granting local self-government bodies with separate state powers. *News of higher educational institutions. The Volga region. Social sciences*. 2015;1(33):44–51. (In Russ.)

6. Alekseev O. B., Genisaretsky O. I., Shchedrovitsky P. G. Municipal agenda: local self-government in the structure of Russian statehood. *Politiya*. 1998;4(10). (In Russ.)

7. Balaev S. A., Mamonov T. A. The role of local governments in improving the effectiveness of the mechanism of the modern state (on the example of the Astrakhan region). *Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and management*. 2021;6(133):86–88. (In Russ.)

Информация об авторе

С. А. Балаев – кандидат юридических наук, эксперт научно-экспертного центра Астраханского филиала РАНХиГС.

Information about the author

S. A. Balaev – Cand. Sci. (Law), expert of the Scientific and Expert Center of Astrakhan branch of RANEPА.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 11.03.2024; одобрена после рецензирования 23.04.2024; принята к публикации 24.04.2024.

The article was submitted 11.03.2024; approved after reviewing 23.04.2024; accepted for publication 24.04.2024.