

## ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Останков Д.Б.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, г. Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: [tgrogareva@mail.ru](mailto:tgrogareva@mail.ru)

Рассмотрен ряд проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Определено место и роль проблемы взаимодействия государства и местного самоуправления в юридической науке. Изучены приоритетные направления в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления. Проанализирована законодательная база России в сфере местного самоуправления. Показаны положительные и отрицательные моменты правового регулирования сферы местного самоуправления. Исследованы вопросы гарантирования местного самоуправления, выявлены недостатки данного процесса. Проиллюстрированы различные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, например объединения, ассоциации. Особо автором уделено внимание проблеме взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Республике Мордовия.

Ключевые слова: государство, государственная власть, местное самоуправление, муниципальное образование, орган местного самоуправления, полномочия, гарантии.

## PROBLEMS OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ostankov D.B.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail: [tgrogareva@mail.ru](mailto:tgrogareva@mail.ru)

A number of problems of interaction of public authorities and local government in the Russian Federation is considered. The place and a role of a problem of interaction of the state and local government in jurisprudence is defined. The priority directions in activity of federal and regional public authorities in the field of local government are studied. The legislative base of Russia in the sphere of local government is analysed. The positive and negative moments of legal regulation of the sphere of local government are shown. Questions of guaranteeing local government are investigated, shortcomings of this process are revealed. Various forms of interaction of public authorities and local government, for example, of association, associations are illustrated. Especially the author paid attention to a problem of relationship of public authorities and local government in the Republic of Mordovia.

Keywords: state, government, local government, municipal education, local government, powers, guarantees.

Местное самоуправление, осуществляемое на всей территории Российской Федерации, составляя одну из важнейших основ конституционного строя, способную обеспечить эффективное и одновременно приближенное к гражданину и местным условиям управление, является одной из главных функций государства, его федеральных и региональных органов государственной власти.

Государство и все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная - как на федеральном уровне, так и на региональном, исполняя Конституцию Российской Федерации, обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Самоуправленческий потенциал таит в себе неиспользуемые до конца ресурсы, которые могут проявиться в полной мере при условии создания надлежащей правовой базы. Для этого необходимо решить ряд теоретически важных проблем, которые, будучи воплощенными в нормах права, являются основой построения целостного механизма местного самоуправления.

Особенно большое значение в современный период приобретает проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, теоретического осмысления различных аспектов этого взаимодействия и воплощения их в законодательную практику [3, с. 9].

Таким образом, решение задач, стоящих перед государством, невозможно без последовательного совершенствования системы власти в государстве, в том числе уточнения компетенции властных уровней, упорядочения межбюджетных отношений, формирования механизмов эффективного контроля за деятельностью органов власти. Этот процесс должен затронуть и местное самоуправление, которое, являясь одним из элементов общей системы власти, может как способствовать, так и препятствовать решению общих задач.

Цель статьи – проанализировать ряд проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Методология и методы исследования – совокупность диалектического, исторического, формально-юридического, логического, сравнительно-правового и других методов познания.

Конкретные полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления закреплены в ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В них дан исчерпывающий перечень полномочий. Отступление от него и совершение действий за его пределами недопустимо.

Приоритетным направлением в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти на современном этапе является правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления и контроль за исполнением соответствующего законодательства. На федеральном уровне уже принят ряд федеральных законов. Среди них: об общих принципах организации местного самоуправления, об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме, о муниципальной службе и ряд других.

Ряд субъектов Российской Федерации в развитие федеральных законов по вопросам местного самоуправления приняли свои законы, создав во многих случаях широкую законодательную систему по этим важным вопросам.

Однако формирование правовой базы местного самоуправления как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации неоправданно затянулось. Часто законы субъектов Федерации страдают низким качеством, поверхностным подходом, внутренними противоречиями, неурегулированностью многих отношений, небрежностью юридической техники. Далеко не все субъекты Федерации располагают для столь серьезного нормотворчества квалифицированными кадрами юристов и необходимым финансированием. В качестве примера можно отметить, что слишком медленными шагами идет формирование законодательной базы Республики Мордовия в сфере местного самоуправления. Хотя до принятия ФЗ № 131 в Республике Мордовия действовала широкая система законов, регулирующих местное самоуправление: «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» (1994 г.), «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Мордовия» (1995 г.), «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Мордовия» (1995 г.), «О порядке избрания и досрочного прекращения полномочий главы района (города)» (1996 г.), «О порядке избрания и досрочного прекращения полномочий главы города, села, поселка, сельсовета» (1996 г.), «Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан в Республике Мордовия» (1998 г.), «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Республики Мордовия» (1997 г.) и другие [2, с. 11-37].

Значительная роль органов государственной власти заключается в обеспечении гарантий местного самоуправления. Суть гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами организационную и финансово-материальную самостоятельность местных сообществ и их органов в решении вопросов местного значения, защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных условий для их наиболее полного осуществления.

Прежде всего, органы государственной власти должны обеспечить реализацию установленных законодательством таких наиболее значимых гарантий для местного самоуправления, как удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов; обеспечение муниципальным образованиям минимального местного бюджета на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; компенсация дополнительных расходов муниципальных образований, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Однако обеспечение этих гарантий из-за социально-экономического кризиса в России пока производится лишь частично.

Среди ряда политиков и правоведов сложилось устойчивое мнение о том, что местное самоуправление обладает неким иммунитетом от государства, что, с одной стороны, приводит к требованиям о минимизации регулирующего влияния государства на местное самоуправление, а с другой стороны, формирует недоверие представителей государства к местному самоуправлению как к публичному институту, имеющему скорее общественную природу, чем властную.

Государство является субъектом местного самоуправления, равно как и местное самоуправление является субъектом государства. Государство осуществляет правовыми нормативными актами регулирование системы местного самоуправления, а местное самоуправление, регламентируя и управляя значительной частью публичных (в том числе и государственных дел), выступает как субъект государства.

Справедливо утверждение профессора А.Р. Еремина, что «тема местного самоуправления применительно к реальным, а не утопическим ее аспектам, не только берет в государственности свое начало, но развивается целиком внутри государственности [4, с. 22].

Чтобы понять, как государственная власть может воздействовать на органы местного самоуправления, нужно обозначить основные принципы, на которых основана местная власть:

- во-первых, принцип «подзаконности», то есть функционирования местного самоуправления в рамках, заданных законом;
- во-вторых, принцип «выделенной компетенции» - наличия у органов местного самоуправления собственных полномочий, в пределах которых они самостоятельны;
- в-третьих, принцип «ресурсной обеспеченности» – наличия собственных ресурсов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий;
- в-четвертых, принцип «выборности», иначе говоря, требование об обязательности выборных органов в системе местного самоуправления.

Для государственной власти это обеспечивает гарантию того, что местное самоуправление будет функционировать в пределах тех установлений, которые определены принятыми этой властью законами. Для местного самоуправления это гарантия от волюнтаристского вмешательства в деятельность его органов государственных чиновников. Закон обеспечивает достаточную стабильность отношений между органами местного самоуправления. Конечно, всегда есть какая-то вероятность несоблюдения закона одной или обеими сторонами. Но такая вероятность нейтрализуется деятельностью прокурорской и судебной систем. В случае возникновения спора ситуация может быть разрешена независимой и непредвзятой стороной [1, с. 58-65].

Кроме названных, существуют формы постоянного взаимодействия двух уровней власти. К ним следует отнести всякого рода совместные рабочие органы – группы, комиссии, – как постоянно действующие, так и временные, сформированные для решения каких-либо частных вопросов, которые не являются систематически возникающими, то есть частные и решаемые однократно.

Эффективной формой взаимодействия становится сотрудничество государственной и местной властей через ассоциации муниципальных образований. В рамках ассоциации органы местного самоуправления могут более точно формулировать и доводить до сведения государственных органов их общие проблемы, для государственной власти ассоциация муниципальных образований – та организация, через которую можно обращаться одновременно ко всем ее членам и выработать согласованную политику в отношении местного самоуправления.

Такая форма объединения, как ассоциация, сегодня является жизненно необходимой в связи с тем, что местное самоуправление должно активно отстаивать интересы местного сообщества.

Примером такого взаимодействия может служить созданный и действующий Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации – федеральный координационный центр при Президенте Российской Федерации, обеспечивающий рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. К основным задачам Совета отнесена разработка государственной политики и мер по ее реализации [6, с. 22].

Очень жаль, что подобные органы либо вообще не существуют, либо существуют лишь на бумаге в регионах России.

Целесообразным является и взаимодействие муниципальных органов с территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов РФ. Однако здесь существует ряд проблем, в первую очередь, что в ряде регионов государственная власть и муниципальные органы находятся в противостоянии интересов, что, естественно, создает сложности в существовании единой согласованной публичной власти в регионе.

К числу вопросов, которые могут быть предметом взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, можно отнести: участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установлении полномочий органов местного самоуправления; разграничение предметов ведения (Закон субъекта РФ), если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования; возложение органами государственной власти

отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления; формирование ресурсной базы местного самоуправления.

Основными проблемами во взаимоотношениях государственных органов и органов местного самоуправления по указанным вопросам можно назвать:

– при установлении полномочий органов местного самоуправления в региональном законодательстве необходимо уточнять, какие именно действия предпринимаются органами местного самоуправления в различных сферах функционирования;

– при разграничении полномочий, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, «поделить» компетенцию необходимо таким образом, чтобы каждый круг вопросов предоставления услуг власти населению решался самым эффективным образом. Очевидно, что для этого требуется взвешенный подход со стороны всех участников процесса разделения компетенции и нормальные согласительные процедуры;

– для исполнения конституционных установлений в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо уточнение и установление собственных полномочий местного самоуправления для каждого его уровня, определение какими государственными полномочиями следует наделять органы местного самоуправления, а какими нет, где в основе такого наделения должны быть интересы населения, экономическая целесообразность, рациональность децентрализации, наличие кадров. Причем наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должно трактоваться как освобождение соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление. Государственные органы должны наблюдать за положением дел в соответствующих сферах деятельности, анализировать их, иметь реальную возможность реагировать на нарушения действующего законодательства и прав граждан. Они должны иметь право инструктировать и обучать муниципальных служащих, ответственных за осуществление соответствующих государственных полномочий, отменять неправомерные решения в части реализации государственных полномочий [3, с. 35-43]. Государство, передавая свои собственные полномочия, тем самым не освобождается от ответственности за их выполнение, а потому обязано осуществлять контроль в данной сфере [5, с. 19];

– при формировании финансовой основы местного самоуправления в контексте взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления требуют решения два вопроса: как наиболее рационально разделить источники доходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами и каковы процедуры взаимодействия уровней власти при закреплении доходных источников местных бюджетов.

Сегодня для обеспечения эффективного функционирования органов власти Республики Мордовия необходимо оптимальное разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Нормативно-правовая база наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями создана во многих субъектах Российской Федерации.

В Республике Мордовия были приняты ряд законов по передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления: по проведению всероссийской сельскохозяйственной переписи; по организации оказания специализированной медицинской помощи; в сфере социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия, по поддержке сельскохозяйственного производства и ряд других.

В Республике Мордовия была разработана концепция Закона Республики Мордовия «О разграничении полномочий и механизме взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Республике Мордовия», в которой предусматривалось использование как «негативного», так и «позитивного» закрепления полномочий (принцип «позитивного» закрепления прав и обязанностей заключается в том, что объем полномочий устанавливается путем подробного перечисления прав и обязанностей – органы власти будут вправе совершать только те действия, которые непосредственно предписаны законом; суть принципа «негативного» закрепления в том, что органам местного самоуправления должно быть предоставлено право регулировать, в рамках закона под свою ответственность, все дела местного значения, непосредственно затрагивающие повседневные интересы жителей конкретной территории.) Кроме установленных законом предметов ведения, органы местного самоуправления вправе принимать к рассмотрению иные вопросы, которые прямо не запрещены законом и не отнесены к предметам ведения других органов власти; закреплена и «делегированная» компетенция. Однако, к сожалению, эта концепция пока не превратилась в закон, хотя сегодня он очень необходим для урегулирования отношений между государственной и муниципальной властями.

В качестве отдельных проявлений законодательного регулирования отношений между государственной и муниципальной властями можно назвать Закон Республики Мордовия от 27 февраля 2015 года № 2-3 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований республики Мордовия и органами государственной власти Республики Мордовия».

Таким образом, развитие института местного самоуправления должно являться одним из основных направлений государственного строительства, а также важнейшим

фактором, способным оказать существенное влияние на дальнейшее развитие федерализма в России.

*Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/23-15 «Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации».*

### Список литературы

1. Бабичев И. Местное самоуправление в современной России: некоторые аспекты и перспективы // Муниципальная власть. – 2003. – № 6. – С. 58-65.
2. Еремин А.Р. Местное самоуправление в Республике Мордовия : учеб.-метод. пособие. – Саранск : ГП Респ. тип. «Крас. Окт.», 1998. – 252 с.
3. Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 35-43.
4. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 280 с.
5. Кубарков А.Н. Государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления: теория и практика // Конституционные чтения : межвуз. сб. науч. тр. - Саратов: Поволжская акад. гос. службы, 2000. – Вып. 1. – С. 19-23.
6. Магдеев А.М. Взаимоотношения органов государственной власти с муниципальными образованиями // Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований России (материалы Всероссийской научно-практической конференции). – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2003. – С. 17-22.

### Рецензенты:

Гошуляк В.В., д.ю.н., д.и.н., профессор, декан юридического факультета Пензенского государственного университета, г. Пенза;

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск.