

УДК 342.5:352(470+571)

## РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любушкин В. А.

*ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва», Саранск, Россия (430005, Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail:valyu82@yandex.ru*

Рассмотрен ряд проблем, связанных с ролью органов государственной власти в развитии местного самоуправления в Российской Федерации. Показан интерес ученых к проблематике отношений, возникающих между государственной властью и муниципальной властью. Проиллюстрировано конституционное регулирование сферы местного самоуправления в Республике Мордовия. Выявлены проблемы в законодательном регулировании, в первую очередь, на уровне субъекта Российской Федерации в сфере участия органов государственной власти в развитии местного самоуправления. Затронуты вопросы передачи отдельных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления. Разносторонне изучена система гарантированности государством местного самоуправления. Показаны некоторые проблемы реализации ответственности органов местного самоуправления перед государством. В статье делаются обобщающие выводы и предлагаются варианты решения рассматриваемых проблем.

Ключевые слова: государство, государственная власть, местное самоуправление, орган местного самоуправления, гарантии, ответственность.

## ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Lyubushkin V. A.

*Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail:valyu82@yandex.ru*

A number of problems of the public authorities connected with a role in development of local government in the Russian Federation is considered. Interest of scientists in a perspective of the relations arising between the government and municipal authority is shown. The constitutional regulation of the sphere of local government in the Republic of Mordovia is illustrated. Problems in legislative regulation, first of all, at the level of the subject of the Russian Federation in the sphere of participation of public authorities in development of local government are revealed. The questions of transfer of separate powers from public authorities to local governments are raised. The system of security is versatily studied by the state of local government. Some problems of realization of responsibility of local governments before the state are shown. In article the generalizing conclusions are drawn and options solutions of the considered problems are proposed.

Keywords: state, government, local government, local government, guarantees, responsibility.

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 управления, 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.

Как справедливо указано в одной из работ, посвященной проблемам местного самоуправления: «Гарантирование права на осуществление местного самоуправления является важной составной частью общего механизма реализации публичного властвования на местном уровне. Изучение этой стороны обеспечения функционирования местного самоуправления помогает понять, с одной стороны, проблемы реализации законодательства о местном самоуправлении и связанные с этим направления его совершенствования, а с другой, оценить условия, в которых осуществляется деятельность граждан и муниципалитетов» [3, с. 162].

Цель статьи – проанализировать роль и значение органов государственной власти в развитии местного самоуправления в Российской Федерации, показать ряд существующих проблем в данной сфере.

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

Согласно части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Полномочия федеральных государственных органов власти в этой области исчерпываются установлением общих основ и принципов организации местного самоуправления, а на государственные органы власти субъектов Федерации ложатся полномочия по закреплению и развитию данных основ и принципов осуществления местного самоуправления. Такое распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти позволяет им предметнее заниматься вопросами становления и развития местного самоуправления.

Важно конституционное закрепление на уровне субъекта Российской Федерации возможностей осуществления местного самоуправления, поскольку оно определяет отправную точку всей системе законодательства региона на создание эффективной модели местного самоуправления и определяет роль государственной и муниципальной власти в этом вопросе.

Конституцию (устав) субъекта Российской Федерации можно определить как основной закон субъекта Российской Федерации, принимаемый им самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и устанавливающий систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, принципы местного самоуправления, административно-территориальное устройство, экономические и финансовые основы данного субъекта Российской Федерации, а также регулирующий ряд

других вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации к ведению субъекта РФ [7, с. 43].

Так, Конституция Республики Мордовия как основной закон субъекта Федерации содержит нормы, в обобщенной форме закрепляющие правовой статус, основы территориального устройства Республики Мордовия, структуру и компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во второй статье Конституции Республики Мордовия установлен конституционный принцип народовластия. В ней говорится, что источником власти в Республике Мордовия является многонациональный народ Российской Федерации. Народ выражает свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти Республики Мордовия и органы местного самоуправления [6, с. 16]. Из Конституции Республики Мордовия «вырастает» система законодательства, регулирующего отношения государственной и муниципальной власти на территории Республики Мордовия.

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.

По характеру и содержанию эти полномочия можно подразделить на группы, предусматривающие: правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления; обеспечение гарантий осуществления обязанностей органов государственной власти в области местного самоуправления; обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; осуществление контроля за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, защиты прав местного самоуправления.

По своим видам эти полномочия разделяются на нормативно-регулирующие, конкретно-регулирующие, обеспечивающие, контрольные, систематически совершаемые правомерные действия. Для этого используются разные средства – издание правовых актов, статистическая отчетность, методические рекомендации, контрольные и иные действия.

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 действуют ряд федеральных законов. Среди них: об общих принципах организации местного самоуправления, о

муниципальной службе, об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме.

Однако для сегодняшнего дня проблемой является то, что формирование правовой базы местного самоуправления на уровне субъектов Федерации неоправданно затянулось. Субъекты Российской Федерации либо не приняли необходимых законов, например, в Республике Мордовия закон о возможности досрочного прекращения полномочий муниципальных депутатов и глав муниципальных образований, либо имеющиеся 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, специалистами в области местного самоуправления и необходимым финансированием.

Для решения данной проблемы необходимо создать не только мощный научный федеральный центр по проблемам местного самоуправления, но и подобные центры в субъектах РФ, которые бы изучали и обобщали практику осуществления местного самоуправления, разрабатывали законопроекты для субъектов Федерации, а также методические рекомендации для муниципальных органов.

Важным направлением деятельности органов государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне является наделение органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями, передача материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления, контроль за их реализацией. Принцип делегирования полномочий на места как объективный процесс, направленный на децентрализацию государственной власти, получил широкое международное признание и закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Этот процесс отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению задач, имеющих общегосударственное и общерегиональное значение. Однако институт местного самоуправления по-разному трактуется в российском и зарубежном законодательстве [4, с. 19], что, несомненно, нужно учитывать при создании моделей местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

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.

Гарантированность местного самоуправления – это его неотъемлемый атрибут, который закреплен как на международном, так и в российском национальном праве [8, с.68].

В юридической науке существует ряд классификаций гарантий местного самоуправления, например, А.Р. Ереминым выделяются государственные и муниципальные гарантии [2, с. 95].

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 недостаточно эффективно.

Особая роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, принадлежит суду. Его роль в этой сфере двояка: во-первых, защита местного самоуправления от неправомерных действий государственных органов власти, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, юридических и физических лиц; во-вторых, судебный контроль при решении вопросов об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, перед государством, а также перед физическими и юридическими лицами.

По мнению Н.С. Бондаря: «Решения Конституционного Суда РФ, «обволакивая» конкретные нормы и институты Конституции РФ, выполняют в этом плане преобразовательную функцию, являются своеобразным гарантом «живой» конституционной модели местного самоуправления. Не будет преувеличением сказать, что «муниципальная практика» Конституционного Суда РФ в своей динамике отражает все основные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации, высвечивая их глубинное содержание, законодательные коллизии и противоречия, в том числе связанные с теми или иными направлениями реализации муниципальной реформы [1, с. 9-10].

Конституционный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций, предопределяющих нормативное содержание регионального законодательства [9, с. 164]. Например, неконституционным является установление в нормативном правовом акте

субъекта РФ структуры органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, в том числе формы их взаимодействия, полномочий конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц или обязанности создания каких-либо органов местного самоуправления (если иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции РФ). Не допускается замещение каких-либо должностей местной администрации путем назначения органом государственной власти или органом другого муниципального образования.

Однако следует отметить, как показывает практика деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, развитие местного самоуправления тормозится из-за медленного осуществления реформы судебной власти.

Сегодняшние социально-экономические и политические реформы, проводимые в стране, породили массу коллизий, требующих судебного решения.

Весьма показателен в этом отношении опыт взаимодействия двух крупнейших демократических реформ в России – земской и судебной 1864 г., которые одновременно должны были обеспечить реализацию экономических и социальных преобразований в стране. Примечательными и не утратившими своей актуальности и сегодня являются цели судебной реформы. Следует отметить, что земства могли функционировать во многом благодаря возможности цивилизованного судебного порядка разрешения споров между ними и администрацией. Сегодняшнее обращение к истории позволит преодолеть ряд противоречий и коллизий в осуществлении судебной защиты местного самоуправления.

Успешное становление и развитие местного самоуправления в немалой степени зависит от действенности контроля государственных органов за деятельностью его органов. Естественно, формы и методы контроля во многом изменились с учетом организационной самостоятельности муниципальных органов. Теперь решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены только органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Главным объектом контроля в настоящее время является соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления как при принятии ими решений, так и при исполнении действующего законодательства и устава муниципального образования. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за тем, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона. Предметом контроля со стороны государственных органов является и ход исполнения отдельных государственных полномочий, которыми законом наделены органы местного самоуправления.

В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 года любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией или законодательством, а также он должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

В ч. 4 ст. 4 Европейской Хартии говорится, что «предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными». Но тем не менее реальности местного самоуправления требуют постоянного контроля за соответствием его функционирования, выстроенным теоретическим и законодательным моделям.

В специальной литературе к гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относят закрепляемые Конституцией РФ основополагающие положения, требующие своего развития в специальном законодательстве. В этом перечне и контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления [5, с. 640].

В соответствии со ст. 10 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления осуществляет от имени государства прокуратура Российской Федерации свойственными ей методами прокурорского надзора. Особая роль надзорных функций прокуратуры в этой сфере обусловлена и тем фактом, что нарушение законодательства в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления носит весьма распространенный характер.

Непосредственное отношение к гарантиям прав местного самоуправления имеет институт ответственности его органов и должностных лиц, призванный обеспечить их эффективную деятельность в интересах граждан и местных сообществ.

В статье 76 ФЗ № 131 установлена ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами.

Наиболее сложен и мало разработан вопрос об ответственности представительных органов местных сообществ.

Ответственность представительных органов местного самоуправления должна выражаться в неблагоприятных для них правовых последствиях за ненадлежащее осуществление ими своих полномочий. Основанием юридической ответственности, таким

образом, является правонарушение. В данном случае – неисполнение представительным органом местного самоуправления какой-либо обязанности, возложенной на него законом, или издание им противоречащего законодательству правового акта.

Здесь следует согласиться с мнением ряда ученых, что Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлена громоздкая и малоэффективная процедура привлечения к ответственности представительного органа местного самоуправления [3, с. 148-149].

К тому же не всякое нарушение закона должно становиться основанием для досрочного прекращения полномочий. Здесь требуется осторожный и весьма взвешенный подход. Следует учитывать и степень «тяжести» нарушения. И только в случае грубого нарушения закона, повлекшего либо могущего повлечь существенные неблагоприятные последствия, необходимо применять крайнюю меру ответственности в виде досрочного прекращения полномочий. Превентивной мерой такой ответственности может стать – предупреждение о возможности роспуска.

Представляется, решение вопроса о роспуске представительного органа местного самоуправления за нарушение устава муниципального образования целесообразно принимать только с учетом мнения населения.

Вообще, государственный надзор и ответственность перед государством не означают ограничение автономии местного самоуправления. Их следует рассматривать как естественный противовес правам, которые предоставлены и гарантированы законодательством местным сообществам.

*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. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – 592 с.
2. Еремин А.Р. Гарантии местного самоуправления как условие публичного властвования // Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт: сборник научных трудов. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2004. – С. 94-97.
3. 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.

4. Кеня И.А. Институт местного самоуправления с позиции соотношения международного и российского права // Государственная власти и местное самоуправление. – 2014. – № 8. – С. 18-22.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.
6. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск: Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.
7. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теория, практика, методика / под ред. А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, В.П. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2001. – 448 с.
8. Шугрина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. Монография. – М., 2008. – 427 с.
9. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 349 с.

**Рецензенты:**

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

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, декан юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва, г. Саранск.