

## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е.М. Федюшкина

Хабаровская государственная академия экономики и права, г. Хабаровск

В Российской Федерации местное самоуправление означает прежде всего форму народовластия, которая на местах осуществляется населением непосредственно и через создаваемые им органы местного самоуправления. Это в полной мере раскрывается в действующей Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя страны. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, оно обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на их совместном проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия, «позволяющей гражданам реализовать свои права на местное самоуправление и дающей местному населению возможность превратить свою волю в публичную власть»[5].

Публично-правовая природа местного самоуправления неразрывно связана с организацией народовластия в государстве. Государство, будучи выразителем общего интереса народа, закрепляет его в форме закона, который, уже в силу этого, обязателен для всех, кому он адресован. Исполнение законов осуществляется на местах, в пределах соответствующих территорий местным населением и образуемыми им соответствующими органами местного самоуправления городов, районов и других поселений. На этом уровне организации публичной власти происходит диалектическое соединение воли законодателя с конкретными интересами местного населения, которое становится основным субъектом управленческих, административно-правовых отношений, что является одной из характерных черт местного самоуправления. При этом государственно-правовая природа местного самоуправления определяется необходимостью децентрализации публичной власти.

Формирование централизованных государств влекло за собой «раздвоение публичной власти» между двумя системами организации общественной жизни: государственной – централизованной и муниципальной(местной) – децентрализованной. В принципе формирование централизованного государства всегда означало все большее перемещение функций публичной власти от общин в центр (нередко насильственным путем), превращение общин в территориальные коллективы, которые должны были обеспечивать реализацию юридических велений центра. Остаток публичных полномочий у органов местного

самоуправления, их подконтрольность центральной власти определяли и определяют степень демократизма муниципального управления и его автономии.

Если местное самоуправление жестко «встроено» в государственную управленческую систему, теряет свою автономность по отношению к последней, то можно говорить о ликвидации самоуправления или об утрате им самого важного свойства – способности решать вопросы местного значения самим населением и формируемым им аппаратом, его служащими и муниципальными советниками [3]. Подобными примерами изобилует история России и многих европейских государств.

Так, советская форма организации народовластия, сменившая земско-городское самоуправление, впервые возникла в 1905 г. в виде Советов рабочих депутатов, сущность и систему построения которых обосновал В. И. Ленин. Он исходил из концепции самоуправления народа, в соответствии с которой трудящиеся не знают над собой никакой власти, кроме власти их собственного объединения. В реальности Советы представляли систему, построенную на принципах демократического централизма, двойного подчинения их исполнительно-распорядительного аппарата.

Степень децентрализации власти в демократическом государстве должна детерминироваться объективными потребностями развития общества и государства, а на местном уровне должно быть столько «власти», сколько ее необходимо для жизнеобеспечения территориальных сообществ и решения на местах вопросов государственного значения.

Местное самоуправление представляет собой автономную деятельность самоорганизующегося населения, поэтому основным признаком муниципалитетов является относительно децентрализованный характер их организации, причем широкие начала демократии существуют не в противовес государству, а в качестве его продолжения в территориальных общностях. Муниципалитеты как система представляют собой фундамент государства и поэтому являются составным элементом конституционного механизма государства. При этом они учреждаются в интересах местного населения, обладают финансовой и организационной независимостью и правом местного нормотворчества в пределах своей компетенции. Важнейший принцип организации и деятельности муниципалитетов заключается в их подчиненности и подконтрольности местному населению, которое их формирует.

Государственно-правовая природа местного

самоуправления определяется не только необходимостью децентрализации публичной власти, но и более значимой проблемой организации местной власти вообще. Административные органы местного самоуправления формируются с учетом обеспечения их тесной функциональной связи с органами государственного управления.

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления предполагает законодательное регулирование федеральными и региональными органами государственной власти вопросов организации и компетенции органов местного самоуправления на основе Конституции РФ, которая относит «установление общих принципов организации системы местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов». Эта идея четко проведена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон) [1]. Органы государственной власти Федерации и ее субъектов юридически закрепляют основы организации и деятельности муниципальных образований как корпораций публичного права, т.е. властвующих и управляющих субъектов на соответствующих территориях, обеспечивают контроль за их исполнением, делегируют муниципальным органам отдельные полномочия Российской Федерации и ее субъектов и передают им финансовые средства, необходимые для осуществления указанных полномочий, контролируют их реализацию, закрепляют ряд других полномочий публично-правового характера (ст.6 Закона).

Закон содержит нормы, которые «связывают» федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации в обеспечении организации и деятельности муниципального управления. Например, если на уровне Федерации устанавливаются государственные минимальные социальные стандарты (п.6 ст.4), то органы ее субъектов уже обеспечивают эти государственные минимальные социальные стандарты (п.10 ст.5). Важнейшей задачей муниципального управления является выравнивание и подъем жизненного уровня тех слоев местного населения, которые в наибольшей мере нуждаются в социальной защите (безработные, пенсионеры, инвалиды, сироты и т.д.).

Кроме того, местная власть должна вообще взвалить на себя тяжесть решения почти всех социальных проблем на своей территории. Поэтому федеральные органы государственной власти решают ряд вопросов в этой сфере: относительно муниципальной собственности, принятия федеральных программ развития местного самоуправления (п.8 ст.5 Закона), обеспечения федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления (п.11 ст.5), регулирования основ муниципальной службы (п.17 ст.4). А органы власти субъектов Федерации принимают региональные программы развития местного самоуправления (п.7 ст.5), обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления (п.9 ст.5); компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы,

возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ (п.12 ст.5), осуществляют законодательство о муниципальной службе (п.14 ст.5).

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления в процессе решения различных вопросов местного значения и выполнения муниципалитетами отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены в соответствии с законодательством, ставит вопрос о наличии некоторых «вертикальных» связей между ними при отсутствии административной субординации.

Практика решения этого вопроса весьма разнообразна. Например, полномочия на осуществление местного самоуправления могут включать две группы вопросов: 1) по предметам совместного ведения органов государственной власти соответствующего субъекта РФ и городского самоуправления; 2) относительно собственных предметов ведения (исключительные полномочия) местного самоуправления. Первую группу вопросов составляют задачи государственно-правового характера, решаемые на территории муниципального образования государственными и муниципальными органами. К ним относятся защита прав и свобод человека и гражданина; установление дополнительных гарантий осуществления определенных льгот отдельным категориям населения муниципального образования, включая обеспечение бесплатного питания учащимся общеобразовательных школ, предоставление права бесплатного проезда на внутригородском и пригородном пассажирском транспорте для отдельных категорий граждан; строительство жилья для льготных категорий населения в соответствии с установленным действующим федеральным и законодательством субъекта РФ; государственными гарантиями и т.д.

В некоторых субъектах Российской Федерации законы о местном самоуправлении содержат лишь перечень вопросов местного значения, решаемых на территории муниципального образования. Законом может предусматриваться возможность привлечения органов местного самоуправления к решению других вопросов государственного значения, а также к осуществлению федеральных и региональных государственных программ. Выполнение органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, их участие в осуществлении государственных программ должно обеспечиваться необходимыми материально-финансовыми и иными ресурсами (п.4 ст.6 Федерального закона «Об общих принципах...»).

Порядок разрешения разногласий между местным самоуправлением и органами государственной власти по вопросам разграничения между ними предметов ведения и полномочий должен строиться на основе принципов тесного сотрудничества, взаимного уважения, признания требований действующего законодательства о гарантиях местного самоуправления путем согласования позиций, включая возможность создания согласительной комиссии на паритетных началах. Лишь в случае невозможности

согласованного устранения разногласий они должны разрешаться в судебном порядке.

Следует подчеркнуть, что правовое обеспечение различных форм участия граждан в реализации права на местное самоуправление постоянно должно находиться в поле зрения федерального закона. Это диктуется тем, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции России), а ограничены они могут быть только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Данное обстоятельство иногда игнорируется на уровне субъектов Российской Федерации. Так, Законом Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» за счет перевода городов из районного в республиканское подчинение все городские поселения были выведены из состава самоуправляющихся муниципальных образований. Одновременно этим же законом были предусмотрены (в связи с ликвидацией статуса муниципального образования соответствующих городских поселений) роспуск местных представительных органов и передача их полномочий депутатам удмуртского парламента, и это без всякого формального участия избирателей. Потребовалось вмешательство Конституционного Суда Российской Федерации для того, чтобы защитить гарантированное Основным Законом России право граждан на местное самоуправление. При этом в основу постановления Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности соответствующих положений Закона Удмуртской республики «О системе органов государственной власти Удмуртской республики» [2] главным образом было положено то обстоятельство, что они нарушают нормы избирательного законодательства, а тем самым и право граждан на прямое волеизъявление в осуществлении местного самоуправления [4].

Муниципальное управление должно быть максимально эффективным. Особую роль в определении его функций призвано сыграть законодательство о местном самоуправлении, поскольку оно невозможно без

юридически оформленных институтов, соответствующих органов местного самоуправления, должностных лиц и организаторской деятельности депутатов представительных органов муниципии. В последнее время предпринимаются шаги для того, чтобы местное самоуправление заработало в интегрированном виде в каждом субъекте Российской Федерации. Президентский проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает качественно новые элементы системы местного самоуправления. Помимо традиционных органов публичной власти в проекте Закона закрепляется организация таких органов, как контрольный орган муниципального образования. Им может быть контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие. Это еще раз убеждает нас в наличии сходных черт, присущих органам публичной власти. Отсюда вытекает необходимость дальнейшего теоретического, нормативно-правового и практического осмысления системообразующих компонентов местного самоуправления, выяснения их организационно-правового и иного потенциала.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля 2003 г.).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».
3. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2000. С.7.
4. Бланкенгель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. С.127-130.
5. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт: Учебное пособие. М., 1998. С. 49.