

Бекренев Павел Юрьевич,
*кандидат политологических наук, доцент,
Костромской государственной университет (г. Кострома)*
Bekrenev Pavel Yuryevich,
*candidate of political Sciences, associate Professor,
Kostroma State University (Kostroma)*
juristbekrenev@gmail.com

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE PRINCIPLES OF MUTUAL RELATIONS OF PUBLIC AUTHORITIES OF SUBJECTS OF FEDERATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Статья посвящена тенденциям развития принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления.

The article is devoted to tendencies of development of principles of interaction of public authorities of subjects of Federation and local self-government.

Местное самоуправление, субъект федерации.

Local self-government, the subject of the Federation.

Проблема формирования и реализации принципов взаимоотношений органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления является одной из основных в данном направлении государственного строительства. На сегодняшний день, споры по данному вопросу не утихают как среди ученых, так и среди политических деятелей.

Рассмотрим лишь базовые и наиболее проблемные принципы.

Среди конституционных принципов в первую очередь необходимо выделить **принципы организационного обособления местного самоуправления и принцип самостоятельности** статья 12 Конституции РФ гласит «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В соответствии с частью 3 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года условия контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа утверждаются законами

субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Часть 5 той же статьи предусматривает, что одна треть членов конкурсной комиссии, рассматривающей кандидатуры на должность главы администрации муниципального района или городского округа, назначается органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно пункту 2 части 11 той же статьи, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий. Согласно неоднократно высказанной Конституционным Судом правовым позициям, местное население вправе самостоятельно (непосредственно или через избранные им органы местного самоуправления), без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц формировать состав органов местного самоуправления. Часть 2 статьи 132 Конституции РФ устанавливает, что реализация органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий подконтрольна государству. Однако данная норма не подразумевает под собой возможность назначения должностных лиц местного самоуправления и расторжения с ними договоров т. к. согласно Конституции эти органы обособлены от органов государственной власти и самостоятельны в рамках своих полномочий. Оставляя в стороне вопрос о практической целесообразности положений Федерального закона 2003 года, мы можем заключить, что перед нами юридическая коллизия.

Статья 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года предусматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Это допустимо в трех случаях 1) если в связи со стихийным бедствием и (или) иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и не сформированы; 2) если вследствие решений или действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих исковых долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая установленные пределы 3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органам местного самоуправления было допущено установленное судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции или законов.

Согласно статье 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года, муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие

может быть приостановлено в части регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченным органам государственной власти (федеральным или субъекта федерации). При этом данный Федеральный закон не устанавливает основания для отмены или приостановления действия органами государственной власти указанных муниципальных правовых актов. То есть органы государственной власти получают право отмены или приостановления действия указанных актов по своему усмотрению, исходя не только из обеспечения законности, но и из целесообразности. Интересен тот факт, что часть 3 статьи 21 этого Федерального закона предусматривает качественно иное правовое решение, согласно которому в случае выявления нарушений требований закона по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; при этом такие предписания могут быть обжалованы в судебном порядке. Следует признать обоснованным такое решение, согласующееся с принципом подконтрольности государству осуществления полномочий переданных органам местного самоуправления.

Данные предписания по своей природе считаются правоприменительными актами указывающие на допущенное органами местного самоуправления нарушение закона и обязательными для исполнения; в тоже время не исключается возможность судебной проверки обоснованности этих предписаний, а отмена опротестованного муниципального правового акта будет возможна только в судебном порядке.

Таким образом, по смыслу ч. 3 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 2003 года, органам государственной власти так же представлены достаточные полномочия для административного контроля за реализацией органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

На наш взгляд, причина очевидного усиления подконтрольности местного самоуправления скрывается в нескольких тенденциях обнаруживших себя в последние годы; во-первых, это усиление федеральной власти; во-вторых, практика показывает, что в последние годы законодатели не ограничивают, а наоборот наращивают объем нормативных правовых актов, обязывающих органы местного самоуправления нести бремя исполнения разнообразных государственных полномочий. По сведениям Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ на федеральном уровне к 2015 году принималось око-

ло 400 таких нормативных актов, начиная от Федеральных законов и заканчивая решениями отдельных ведомств¹.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления строится на основе **принципа государственных гарантий местного самоуправления.**

Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, его финансовой, экономической и организационной самостоятельности, обеспечивает судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливает запрет на ограничение его прав, прописанных в Конституции и федеральных законах. Остановимся несколько подробнее на финансовых гарантиях, поскольку практика его реализации, в силу известных причин сталкивается с наибольшими трудностями.

Государство согласно статье 19 ФЗ от 6 октября 2003 гарантирует материально-финансовую обеспеченность осуществления органами местного отдельных государственных полномочий, а также компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений принятых органами государственной власти. Так же государством на законодательном уровне гарантируется соблюдение нормативов минимальной бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления, с тем, чтобы удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, было на уровне государственных стандартов

Но как отмечает С. Г. Михеев «передача вниз без соответствующего перераспределения источников их покрытия стала правилом. А результатом стала централизация ряда расходных полномочий в региональном бюджете².

В настоящее время из общего числа муниципальных образований лишь 400 являются донорами бюджета³. Таким образом, важнейшее положение Европейской Хартии местного самоуправления о достаточности и соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления у нас пока не соблюдается.

Тем не менее, стоит отметить, что данная проблема не является сугубо российской. Как отмечает французский исследователь И. Мени, «за некоторыми исключениями местная автономия в области финансов является иллюзией в современном мире»⁴. Доходы местных органов чаще

¹ Проблемы местного самоуправления // Ежеквартальный всероссийский журнал. М., 2015. № 2. С. 26.

² Михеев С. Г. Система муниципального управления. М., 2006. С. 35.

³ Салов О.А. Местное самоуправление сегодня. М., 2001. С. 139; Анисимов С. На регионы России надвигается опричнина // Независимая газета. 2002. 19 августа.

⁴ Meny Y. Government and Politics Western Europe: Britain, France, Italy, Germany. Oxford, 1993. P. 297.

всего недостаточны для покрытия расходов. В Италии, например, за счет государственного бюджета покрывается около 85 % текущих расходов местных органов⁵, в то время как в Израиле за счет центральных субсидий покрывается 70 % расходов местных властей⁶.

В несколько лучшем положении находятся муниципалитеты США и Канады, которые из своих доходов покрывают соответственно 60 и 50 % процентов расходов. Во многом аналогичная ситуация сложилась и в Дании, где 40 % составляют поступления от местных налогов, 10 % – из местных неналоговых источников, а 50 % приходится на государственные субсидии⁷. Во Франции доля местных налогов в бюджете департаментов – около 38 %, в то время как из внешних источников финансируется 35 % бюджета коммун и 41,5 % бюджета департаментов⁸.

При рассмотрении межбюджетных отношений С. И. Мельников приводит пример, что «многие субъекты (особенно национальные республики), не связанные строгим целевым назначением бюджетных средств, не стали направлять их на решение социальных проблем и развитие экономики, а начали использовать финансовые ресурсы на борьбу с федеральной властью, установление контроля над муниципальными образованиями и эксплуатировать идею «суверенитета». Обладая возможностью предоставления местным бюджетам субсидий и субвенций (ст. 78 БК РФ), субъекты Российской Федерации не всегда стремились к достижению цели решения наиболее острых местных вопросов, зачастую реализовывая собственные политические интересы, фактически предоставляя финансовую поддержку в качестве платы за личную преданность и поддержку на выборах»⁹.

Подобное положение дел привело к подрыву доверия населения к местной власти, веры в ее способность решать насущные проблемы и к отторжению обществом институтов демократии.

Следующий принцип, который необходимо рассмотреть **принцип «единства целей и задач в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в реализации общегосударственных интересов»** данный принцип подчеркивает дуалистическую природу местного самоуправления. Он вполне мог бы найти законодательное закрепление, поскольку, данное положение неоднократно подчеркивалось в процессе законотворческой деятельности в частности в Пояснительном докладе Совета Европы к Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. подчер-

⁵ Животовская И. Г. Местные органы власти и предпринимательство в Италии. М., 1994. С. 8.

⁶ Local Government in Israel. Lanham, 1998. P. 24.

⁷ Decentralization and Local Government. New Brunswick, 1988. P. 103.

⁸ Ерошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. Киев, 1992. С. 44.

⁹ Мельников С. И. Правовые проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма // Законодательство и экономика. 2003. № 12.

квивалось, что «большинство решаемых ими (местными органами) проблем имеют как местное, так и общенациональное звучание»¹⁰.

К важности понимания данного принципа еще в 19 веке пришел А.Д. Градовский, в частности он отмечал: «Какие интересы могут быть названы общественными в противоположность государственным? Этот вопрос, конечно, не поддается удовлетворительному разрешению... слово «хозяйственный» ... не способно разграничить область земских установлений от области попечений правительственных. Земские установления призваны печься в «хозяйственном» отношении о медицинской части, народном продовольствии, об общественном призрении. Но как разделить «хозяйственное» попечение о больницах, школах, богоугодных заведениях и т. д. от попечения «административного», оставшегося на обязанности разных правительственных установлений?.. Наоборот, трудно сказать, какие именно функции имеют исключительно государственное значение, в противоположность «местным пользам и нуждам»... Можно было бы перебрать все предметы внутреннего управления и везде найти не только «точки соприкосновения» между государственными и местными интересами, но и органическую между ними связь»¹¹

В. В. Пылин, рассматривая вопрос о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, подчеркивает, что «органы местного самоуправления решают все вопросы местного значения не только исходя из интересов населения, но и руководствуясь общенациональными интересами и общегосударственной политикой. Эта норма-принцип должна пронизывать всю систему законодательства о местном самоуправлении»¹².

На наш взгляд, данный принцип является одним из основополагающих, универсальных. Многие более частные принципы, которые отмечают исследователи: как, например, принцип «сочетания интересов населения субъекта и соответствующего муниципального образования»¹³, принцип «солидарности, взаимодействия сотрудничества при обеспечении прав и свобод человека»¹⁴ и др., являются лишь следствием рассматриваемого нами принципа в силу чего его законодательная регламентация представляется необходимой.

¹⁰ Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 33

¹¹ Градовский А. Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. Т. 5. СПб., 1878. С. 425.

¹² Пылин В. В. Муниципальное право РФ. М., 2003. С. 667.

¹³ Соколов В. А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 47.

¹⁴ Пылин В. В. Указ соч. С. 668.