К вопросу о принципах взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур

Гаджидадаева Мадина Саадулаевна
аспирант, кафедра Конституционного и муниципального права, Юридический институт, Дагестанский государственный университет, ispagieva2016@yandex.ru

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур базируется на ряде конституционных и законодательных принципов, которые определяют баланс между самостоятельностью местного самоуправления и участием государства в его регулировании. Тем не менее, в статье находит подтверждение мысль о том, что ряд принципиальных аспектов взаимодействия органов публичной власти до сих пор не получили законодательного закрепления. Выявлено, что на практике возникают сложности, связанные с размытостью разграничения полномочий, недостаточным финансированием местных бюджетов, попытками регионального руководства ограничить автономию муниципалитетов. Также существует проблема отсутствия чётких механизмов контроля и координации при передаче государственных полномочий.
Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, конституционно-правовой статус, публичная власть, единая система публичной власти, территориальная организация, преобразование муниципальных образований, учет мнения населения, местный референдум, муниципальная автономия, муниципальная собственность, местный бюджет.

С момента принятия Конституции РФ, которая установила новую модель отношений между государственной властью и местным самоуправлением, вопрос взаимодействия между данными властями стал объектом многочисленных исследований. Однако в динамично меняющихся социальных условиях, которые воздействуют на властные институты, поиск новых подходов к улучшению взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления сохраняет свою значимость. Согласно ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления определяется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации [16, с. 122].

Изучение истории местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью показало, что в определенные промежутки времени местное самоуправление подчинялось государственной власти и находилось под ее строгим контролем. Однако на сегодняшний день усиление такого контроля над местным самоуправлением может привести только к негативным последствиям, поскольку это противоречит положения Конституции РФ о самостоятельности данного уровня публичной власти.

При этом местное самоуправление не может существовать полностью самостоятельно и без поддержки государства. Для оптимального взаимодействия этих двух институтов необходима дуалистическая система, при которой государство и местное самоуправление должны работать в тесной связке и взаимодействии [5, с. 211]. Такое взаимодействие требует тщательной проработки правовых норм и их закрепления в законодательстве, в целях формирования таких взаимоотношений, при которых органы местного самоуправления не останутся один на один со своими проблемами и задачами [1, с. 95]. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления является ключевым аспектом реализации государственной политики. Благополучие населения и развитие институтов власти зависят от эффективности этого взаимодействия. В общем понимании взаимодействие представляет собой связь между различными явлениями и процессами, а также зависимость одних событий от других.

Социальные науки изучают такое взаимодействие через исследование разных социальных общественных структур. В.А. Морозов, автор соответствующей теории, выделяет пять главных принципов, которые описывают взаимодействие в этих социальных структурах [3, с. 679]:

– целесообразность подразумевает соответствие действий участников взаимодействия определенным целям и задачам;

– взаимная эффективность и разумность подчеркивает необходимость обоюдной пользы и рациональности в принятии решений и действиях;

– следование общим ценностям указывает на важность наличия общих моральных и этических стандартов у участников взаимодействия для успешного сотрудничества;

– принцип дифференциации учитывает разнообразие участников взаимодействия и необходимость учета их индивидуальных особенностей;

– принцип равновесия системы заключается в стремлении поддерживать гармоничное и сбалансированное состояние системы социального взаимодействия, что позволяет избегать конфликтов и разногласий, обеспечивая стабильность и устойчивость системы.

Важно отметить, что каждый случай должен рассматриваться индивидуально, и не существует универсального подхода к применению этих принципов. Так, принцип целесообразности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления заключается в следовании единой цели – наиболее эффективному решению задач для удовлетворения потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ [7, с. 5]. Принцип взаимной эффективности и разумности в контексте рассматриваемой темы предполагает, что работа государственных органов и местного самоуправления должна приносить максимальную пользу гражданам и не допускать всевозможных правовых злоупотреблений. Такие рамки определяются законодательством, в том числе через запрет в определенных сферах на передачу полномочий органам местного самоуправления.

Принцип следования общим ценностям подразумевает следование принципам демократии, что отражено в статье 2 Конституции РФ. Человек, его права и свободы определены как высшая ценность, которую должны учитывать органы государственной власти и местного самоуправления [6, с. 191]. Соблюдение принципа необходимо для улучшения уровня и качества жизни граждан по всей стране. Для этого нужно развивать муниципальные образования, повышать уровень жизни, улучшать инфраструктуру, обеспечивать доступ к образованию, медицине и другим социальным услугам.

Принцип дифференциации во взаимоотношениях между государственными органами и местным самоуправлением предполагает распределение властных полномочий с учетом их эффективности, разумности и целей исполнения. Это позволяет избегать конфликтов и обеспечивать наиболее эффективное управление на всех уровнях [4, с. 159].

Принцип равновесия и стабильности предполагает постоянное и непрерывное взаимодействие между государственными органами и местным самоуправлением. Это сотрудничество должно характеризоваться сбалансированностью, а также формированием взаимных, устойчивых связей. Каждое решение государства, которое влияет на права и свободы людей, в конечном итоге воздействует на местное самоуправление, так как оно является публично-властной структурой, имеющей самую тесную связь с гражданами.

А.Н. Пилипенко также придерживается мнения, что принцип справедливого распределения властных полномочий между государственной властью и местным самоуправлением также следует отнести к числу вышеуказанных принципов. Этот принцип предполагает участие местной власти в решении вопросов государственного значения, что подчеркивает важность самоуправления как неотъемлемой части публичной власти [8, с. 92]. Это способствует поиску оптимального баланса между государственными и местными интересами в решении общих проблем. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления должно основываться на этом оптимальном балансе государственных и местных интересов. В юридической науке принципы подразделяются на две основные группы: конституционные и специальные [10, с. 29]. Конституционные принципы являются общими для всех правовых явлений, тогда как специальные принципы применимы только к конкретному изучаемому явлению.

Исследователи выделяются разные совокупности таких принципов при взаимодействии государственной и местной власти. Правоведы, обсуждая конституционные принципы взаимодействия органов местного самоуправления и государства, особо выделяют закрепленный в статье 12 Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также принцип организационной обособленности [13, с. 5]. Вместе с тем, указанные авторы также выделяют ряд иных принципов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Во-первых, это законность. Во-вторых, согласование интересов населения региона и конкретного муниципального образования с учетом исторических и местных традиций. Важными также являются принцип взаимного согласия при принятии совместных решений, обеспеченность ресурсами для реализации совместных проектов, принцип добровольности, а также обеспечения взаимной ответственности и гласности.

Необходимо понимать разницу между принципами работы органов государственной власти и местного самоуправления и принципами, на которых строятся их взаимоотношения [14, с. 163]. Принципы взаимоотношений зависят от первых принципов и имеют собственное содержание, поскольку проявляются непосредственно при взаимодействии. Их задача – обеспечить взаимодействие органов публичной власти для улучшения управления и эффективности. Исходя из этого, авторами предлагается выделить следующие принципы:

– принцип законности, который является основным во взаимоотношениях органов государственного и муниципального управления, поскольку только при его строгом соблюдении возможно эффективное правовое управление и детальное правовое регулирование общественных отношений;

– принцип целесообразности, который является вторым важным принципом, поскольку все взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением должны быть направлены на достижение государственных целей. Он включает в себя принцип защиты государственных интересов. Нарушение этого принципа, например, передача местным органам власти необоснованно государственных полномочий, не должна оставаться без внимания;

– принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рамках своей компетенции;

– принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления, который утверждает, что все эти органы имеют равные права и обязанности. Они взаимодействуют как равные субъекты, и нет никаких различий в объеме полномочий разных муниципальных образований. Это помогает обеспечить равный правовой, организационный и финансовый статус каждого муниципального образования;

– принцип недопустимости ущемления интересов иных муниципальных образований, заключающийся в том, что ни одно такое образование не может каким-либо образом нарушать права и интересы другого. Цель этого принципа – обеспечить каждому муниципальному образованию свои определенные полномочия, исключив возможность произвольного вмешательства в дела других. Применение этого принципа способствует определению степени свободы и защищенности для каждого муниципального образования;

– принцип согласования интересов, выражающийся во взаимном учете интересов субъекта и входящего в его состав муниципального образования в сфере их компетенций. Обе стороны должны учитывать взаимные права и интересы, действовать в интересах эффективной деятельности как органов государственной власти, так и местных органов. Указанный принцип больше чем другие принципы допускает правовую регуляцию и позволяет создавать на его основе механизм взаимодействия между участниками отношений, основанного на добровольном согласии: согласование планов и действий, взаимное информирование и контроль;

– принцип обеспеченности ресурсами, который призван гарантировать, что органы местного самоуправления имеют доступ к необходимым ресурсам для выполнения своих обязанностей. Эти ресурсы могут включать финансовые, материальные, человеческие и другие виды. Этот принцип обычно указывается

в законах субъектов РФ, передающих определенные государственные полномочия органам местного самоуправления;

– принцип взаимной ответственности, выражающийся в обоюдной ответственности, которой наделяются государственные и местные органы власти в процессе их взаимоотношений;

– принцип гласности, который используется, в том числе, при заключении договоров и соглашений, так как он обеспечивает защиту прав муниципального образования. Это достигается благодаря тому, что при наличии полной информации невозможно в одностороннем порядке изменять права, обязанности и ответственность, установленные в договоре.

В некоторых российских регионах также созданы специальные регламенты, которые определяют особенности и принципы сотрудничества между региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления [15, с. 20]. В результате стоит отметить, что определение как общих, так и специальных принципов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления является важным и актуальным для их совместной работы.

Для успешного выполнения государственных и муниципальных задач необходимо, чтобы каждый участник такого взаимодействия придерживался соответствующих принципов. Однако в действующем законодательстве РФ, например, в Законе № 131-ФЗ, региональном и местном законодательстве и других правовых актах, данные принципы чаще всего официально не закреплены, а только определяются из норм существующих правовых актов, что следует признать существенным правовым пробелом, который необходимо устранить. Решение данной проблемы необходимо начать с изменения федерального законодательства, а именно путем включения в Закон № 131-ФЗ отдельной статьи, определяющей основные принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

На основании всего вышеизложенного, отметим, что в действующем законодательстве принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления не закреплены, а только могут быть определены путем анализа существующих норм. При этом опираясь на существующие в научной литературе мнения, необходимо сделать вывод, что все принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления необходимо разделить на общие (конституционные), происходящие из норм Конституции РФ, и специальные, происходящие из иных норм российского законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления. Несмотря на то, что перечень принципов каждой категории достаточно объемный, их конкретное закрепление в российском законодательстве позволит гарантировать успешное выполнение соответствующими органами государственных и муниципальных задач, а также осуществлять необходимый контроль. В этой связи предлагается Закон № 131-ФЗ дополнить статьей 6.1 следующего содержания:

«Статья 6.1. Основные принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

1. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления осуществляется на основе принципов, установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

2. К числу конституционных принципов относятся:

– принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

– принцип признания многонационального народа РФ как носителя суверенитета и единственного источника власти;

– принцип законности и верховенства Конституции РФ на всей территории государства;

– принцип признания и защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

– принцип единства системы органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях с четким разграничением предметов ведения и полномочий;

– принцип признания и гарантирования местного самоуправления, имеющего самостоятельность в рамках своих полномочий и не являющегося частью системы органов государственной власти;

– принцип установления общих принципов организации и работы системы государственной власти и местного самоуправления;

– принцип признания права населения самостоятельно решать вопросы местного значения путем референдума, выборов и других способов прямого выражения воли граждан, а также через избираемые органы местного самоуправления;

– принцип осуществления местного самоуправления в четких границах конкретных территорий;

– принцип самостоятельного установления населением определенной территории структуры органов местного самоуправления;

– принцип корректировки границ территории осуществления местного самоуправления только через согласование с населением, проживающим на данной территории;

– принцип самостоятельного управления органами местного самоуправления муниципальной собственностью, формированием, утверждением и исполнением местного бюджета, а также закреплением местных налогов и сборов;

– принцип наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– принцип гарантирования местному самоуправлению права на судебную защиту.

3. К числу специальных принципов относятся:

– принцип первоочередности интересов населения с учетом его исторических и местных традиций;

– принцип предоставления субвенций местным бюджетам для выполнения органами местного самоуправления определенных государственных полномочий;

– принцип предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований для сбалансированного развития территорий и улучшения качества жизни населения;

– принцип предоставления органам местного самоуправления субсидий из федерального бюджета для совместного финансирования расходных обязательств;

– принцип несения органами и должностными лицами местного самоуправления ответственности перед населением, государством, физическими и юридическими лицами, прозрачности и открытости их деятельности;

– принцип создания в каждом субъекте Российской Федерации совета муниципальных образований, представляющего интересы местного самоуправления и обеспечивающего взаимодействие между муниципальными образованиями и государственными органами;

– принцип содействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в развитии местного самоуправления путем совместной работы и координации действий региональных и местных органов власти для улучшения качества жизни населения и обеспечения устойчивого развития территории;

– принцип определения региональными органами государственной власти в рамках своих полномочий порядка выборов в органы местного самоуправления;

– принцип перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти для улучшения управления и обеспечения более эффективного решения вопросов на местах».

Литература

1. Мирзаев М.А. Формы, методы и направления, взаимосвязи местной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в современной России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 6-2. С. 93-96.

2. Миташова А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления // Эпомен. 2021. № 52. С. 214-220.

3. Морозов В.А. Типы и формы взаимодействия социально-экономических систем // Креативная экономика. 2016. Т. 10, № 6. С. 677-684.

4. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Кокотов, В.Ш. Шайхатдинов, И.В. Захаров и др. 6-е изд., пер. и доп. М.: ЮРАЙТ, 2019. 733 с.

5. Нехай А.Ю. «Городовое положение» 1785 года как прообраз устава муниципального образования в современной России // Общество и право. 2016. № 4 (58). С. 208-215.

6. Петров Э.Ю. Конституционный нормоконтроль в современном российском законодательстве: проблемы и пути решения // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 2. С. 188-195.

7. Петухов О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти в России: автореф. дисс. … канд. полит. наук. М., 2005. 59 с.

8. Пилипенко А.Н. Публичный контроль во Франции: монография. М.: ИД «Инфра-М», 2019. 225 с.

9. Плахова Д.А. Принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: Сб-к научных статей и докладов. X Межд. научн.-практ. конф. Орел, 2018. С. 218-220.

10. Проблематика организации публичной власти в России: учебное пособие / Д.А. Авдеев, А.С. Николаев, А.В. Саленко и др. Тюмень: ТюмГУ-Press, 2023. 290 с.

11. Раздел III. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Местное право. 2019. № 2. С. 126-133.

12. Резенова Д.А. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения: Сб-к научных статей по результатам научно-исследовательского семинара. Ижевск, 2021. С. 140-144.

13. Реутов К.О. История становления местного самоуправления в Российской Федерации // Юридический факт. 2021. № 155. С. 4-9.

14. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 230 с.

15. Тарханов М.В., Шленева Е.В. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. № 4. С. 16-22.

16. Теплякова О.А., Костюков А.А. О статусе совещательных и координационных органов в Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7, № 2. С. 122-126.

On the question of the principles of interaction between state authorities and local governments in the process of forming municipal government structures

Gadzhidadaeva M.S.
Dagestan state universaty

The interaction of state authorities and local governments in the process of forming municipal government structures is based on a number of constitutional and legislative principles that determine the balance between the independence of local government and the participation of the state in its regulation. Nevertheless, the article confirms the idea that a number of fundamental aspects of the interaction of public authorities have not yet been legislated. It is revealed that in practice there are difficulties associated with the blurred division of powers, insufficient financing of local budgets, and attempts by the regional leadership to limit the autonomy of municipalities. There is also a problem of the lack of clear control and coordination mechanisms for the transfer of State powers.

Keywords: local self-government, municipal formation, constitutional and legal status, public authority, unified system of public authority, territorial organization, transformation of municipal formations, consideration of public opinion, local referendum, municipal autonomy, municipal property, local budget.

References

1. Mirzaev M.A. Formy, metody i napravleniya, vzaimosvyazi mestnoj vlasti i organov gosudarstvennoj vlasti sub"ekta Rossijskoj Federacii v sovremennoj Rossii // Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2019. № 6-2. S. 93-96.

2. Mitashova A.A. Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochij organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // Epomen. 2021. № 52. S. 214-220.

3. Morozov V.A. Tipy i formy vzaimodejstviya social'no-ekonomicheskih sistem // Kreativnaya ekonomika. 2016. T. 10, № 6. S. 677-684.

4. Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik / A.N. Kokotov, V.Sh. Shajhatdinov, I.V. Zaharov i dr. 6-e izd., per. i dop. M.: YuRAJT, 2019. 733 s.

5. Nekhaj A.Yu. «Gorodovoe polozhenie» 1785 goda kak proobraz ustava municipal'nogo obrazovaniya v sovremennoj Rossii // Obshchestvo i pravo. 2016. № 4 (58). S. 208-215.

6. Petrov E.Yu. Konstitucionnyj normokontrol' v sovremennom rossijskom zakonodatel'stve: problemy i puti resheniya // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2022. № 2. S. 188-195.

7. Petuhov O.A. Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnoj vlasti v Rossii: avtoref. diss. … kand. polit. nauk. M., 2005. 59 s.

8. Pilipenko A.N. Publichnyj kontrol' vo Francii: monografiya. M.: ID «Infra-M», 2019. 225 s.

9. Plahova D.A. Principy nadeleniya organov mestnogo samoupravleniya otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochiyami // Prava i svobody cheloveka i grazhdanina: aktual'nye problemy nauki i praktiki: Sb-k nauchnyh statej i dokladov. H Mezhd. nauchn.-prakt. konf. Orel, 2018. S. 218-220.

10. Problematika organizacii publichnoj vlasti v Rossii: uchebnoe posobie / D.A. Avdeev, A.S. Nikolaev, A.V. Salenko i dr. Tyumen': TyumGU-Press, 2023. 290 s.

11. Razdel III. Praktika primeneniya zakonodatel'stva o mestnom samoupravlenii v raz"yasneniyah Komiteta Gosudarstvennoj Dumy po federativnomu ustrojstvu i voprosam mestnogo samoupravleniya // Mestnoe pravo. 2019. № 2. S. 126-133.

12. Rezenova D.A. Kontrol' i nadzor za deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya // Aktual'nye problemy pravotvorchestva i pravoprimeneniya: Sb-k nauchnyh statej po rezul'tatam nauchno-issledovatel'skogo seminara. Izhevsk, 2021. S. 140-144.

13. Reutov K.O. Istoriya stanovleniya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Yuridicheskij fakt. 2021. № 155. S. 4-9.

14. Solomka N.I. Vzaimootnosheniya organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii i organov mestnogo samoupravleniya: diss. … kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 1999. 230 s.

15. Tarhanov M.V., Shleneva E.V. Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochij organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Problemy ekonomiki i yuridicheskoj praktiki. 2011. № 4. S. 16-22.

16. Teplyakova O.A., Kostyukov A.A. O statuse soveshchatel'nyh i koordinacionnyh organov v Rossijskoj Federacii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2021. T. 7, № 2. S. 122-126.