

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Михаил Дмитриевич Кандаков¹, Владимир Андреевич Грищук²

¹ Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, kandakov.mikhail.dmitrievich@yandex.ru

² Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, vova_303@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, рассмотрены принципы взаимодействия, конституционные основы, приведены различные подходы к решению выявленных проблем. Указаны звенья взаимодействия на уровне региональной власти и представлена классификация. Рассмотрена финансовая самостоятельность местного самоуправления и отмечено отсутствие правовой базы по взаимодействию государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, исполнительная власть, взаимодействие властей, экспертная комиссия, советы муниципальных образований, публичная власть

Для цитирования: Кандаков М. Д., Грищук В. А. Проблемы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти // Общество, экономика, управление. 2024. Т. 9, № 3. С. 13–19. DOI: 10.47475/2618-9852-2024-9-3-13-19

Original article

PROBLEMS OF INTERACTION BETWEEN STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES

Mikhail D. Kandakov¹, Vladimir A. Grischuk²

¹ Chelyabinsky State University, Chelyabinsk, Russia,
kandakov.mikhail.dmitrievich@yandex.ru

² Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia,
vova_303@mail.ru

Abstract. The article examines the problems of interaction between state and municipal authorities, examines the principles of interaction, constitutional foundations, and provides various approaches to solving the identified problems. The links of interaction at the level of regional authorities are indicated and the classification is presented. The financial independence of local self-government is considered and the lack of a legal framework for interaction between state and municipal authorities is noted.

Keywords: local government, municipal government, executive power, interaction of authorities, expert commission, councils of municipalities, public authority

For citation: Kandakov MD, Grischuk VA. Problems of interaction between state and municipal authorities. *Society, economy, management*. 2024;9(3):13-19. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-9852-2024-9-3-13-19

Введение

Муниципальная власть — это одна из форм проявления демократии в обществе, она наиболее приближена к гражданам и нацелена на решение вопросов локального значения. Право на участие граждан в управлении госу-

дарственными делами является основой демократии, но иногда между региональными и муниципальными органами могут возникать конфликтные ситуации. Формирование здоровых и продуктивных отношений между региональными и муниципальными органами власти способствует продуктивному решению государственных задач. Такое взаимодействие

должно соблюдать баланс между государственной необходимостью в надзоре со стороны государственных органов и автономностью местного самоуправления. Поскольку любая деятельность органов публичной власти в первую очередь регулируется законодательством необходимо рассмотреть его базовые положения в сфере взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Принципы и формы взаимодействия

Наиважнейшим правовым актом, определяющим принципы формирования муниципального управления, являлась европейская хартия местного управления, ратифицированная 11 апреля 1998 г. Хартия помимо базовых положений о муниципальной власти формирует принципы взаимодействия между муниципальной и государственной властью. Так в статье 8 об административном контроле над деятельностью муниципального образования устанавливается, что такой контроль должен быть соразмерен значимости интересов, которые охраняет и соблюдает контролирующий орган¹. В 2023 г. в связи с внешнеполитической обстановкой хартия была пакетно денонсирована. По мнению Е. М. Бухвальда, Д. Н. Лапаева денонсация не приведет к серьезным изменениям [1], потому что за 25 лет принципы в отношении местного самоуправления были полностью имплементированы в законодательство России. Но её историческая важность не отменяет того факта, что у МСУ сложилось ряд проблем, которые подталкивают к мысли об огосударствлении местной власти. Нельзя исключить, что в будущем взгляд на роль местной власти будет пересмотрен.

Конституция Российской Федерации так же формирует принципы взаимодействия муниципальных и государственных органов. 12 статья Конституции устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, органы МСУ не входят в вертикаль власти. К сожалению, современные тенденции в области формирования законодательства о местном самоуправлении не могут не тревожить. Наблюдается тенденция к огосударствлению муниципальной власти. Это утверждение не голословны.

Взаимодействие региональных и муниципальных органов власти можно свести к следующим принципам:

1. Принцип разделения властей.
2. Принцип законности.
3. Целесообразность.
4. Автономность.

¹ Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

5. Учет исторически сложившихся традиций.
6. Формирование качественных кадров для муниципальной службы.

Под самостоятельностью местного самоуправления следует понимать как наличие собственных предметов ведения у местного самоуправления, так и наличие способности определять ключевые цели и пути их достижения. Так же следует рассмотреть и иные определения.

Карасев А. Т. и Коваленко К. И. предлагают следующую дефиницию: «самостоятельность местного самоуправления означает реальную возможность населения и органов местного самоуправления самостоятельно формировать органы местного самоуправления, осуществлять нормотворческую деятельность по решению вопросов местного значения, а также возможность обладать достаточными материальными и финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения» [4]. На наш взгляд дефиниция слишком громоздкая, ряд положений может быть сформирован через принципы местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления проявляется в: 1) финансовой независимости; 2) собственных полномочиях; 3) собственных органах власти.

По всем трём пунктам в России наблюдаются некоторые проблемы. Финансовая зависимость — это давняя проблема системы МСУ. Буквально каждый год исследователи поднимают эту проблему. В 2018 г. А. В. Веселков писал, что крупным городам в системе МСУ необходимо придать особый статус, увеличить полномочия и бюджетные возможности [2]. В 2021 г. И. М. Ильин выделил усиливающиеся процессы бюджетной централизации и аккумуляцию бюджетных средств на федеральном уровне [3]. В 2022 г. Е. В. Семёнова указывала на финансовую неадекватность бюджетов муниципалитетов, проблеме разграничения компетенций и несовершенство распределения бюджетных ресурсов [8].

Относительно второго пункта муниципалитеты постепенно лишаются некоторых собственных полномочий. Органы местного самоуправления могут в соответствии с федеральным и областным законодательством передавать муниципальные медицинские организации в областную собственность. Этот процесс прошел в Ростовской, Свердловской, Челябинской области. Ранее мы упомянули, что местное самоуправление наиболее приближено к населению. Это естественно, потому что представительство государственной власти сосредоточено в основном региональном центре. Принятие подобных законов нарушает близость власти и объекта управления. Эрозия полномочий муниципалитетов недопустима,

если мы следуем конституционным принципам организации местного самоуправления

Слабую правовую базу взаимодействия отмечают многие исследователи. В. А. Ялмаев указывает отсутствие правовых основ взаимодействия региональных и муниципальных властей как основную причину отсутствия разнообразия форм такого взаимодействия [10]. О. Г. Остапец так же отмечает, что в целом среди субъектов Российской Федерации отсутствует правовая определенность в этом вопросе [7]. Н. С. Тимофеев заявляет «об отсутствии для каждого муниципалитета условий прямой коммуникации с органами публичной власти государства как на федеральном, так и на региональном уровне» [9].

Четко прослеживается обеспокоенность научного сообщества проблемой дезорганизованности взаимодействия публичной власти. Именно федеральный уровень власти должен создавать методологию отношений публичной власти. Очевидна недостаточная роль федеральных властей в этом вопросе. Как минимум напрашивается модельный закон взаимодействия публичной власти для регионов.

Дополнительно взаимодействие можно классифицировать так:

1. Отраслевое — отдельные функциональные органы государственной и муниципальной власти взаимодействуют друг с другом.

2. Политическое — вертикальный диалог главы муниципалитета и губернатора.

3. Межмуниципальное — горизонтальное взаимодействие всех муниципальных образований и как исполнительной, так и законодательной (представительной) власти.

Такая форма взаимодействия государственной и муниципальной властью как советы муниципальных образований будто стала несколько забыта среди научного сообщества. Исходя из анализа Библиотеки диссертаций Российской государственной библиотеки серьезных научных исследований по межкоммунальному сотрудничеству не появлялось с 2011 г., то есть практически 12 лет. Подобная ситуация прослеживается и среди научных статей. Тема межмуниципального сотрудничества на наш взгляд забыта несправедливо, потому что маловероятно, что за 12 лет не накопился опыт, который стоило бы проанализировать.

Развитие и поддержка советов муниципальных образований важна, поскольку представляет объединение усилий всех муниципалитетов в регионе для решения собственных проблем. В первую очередь это платформа диалога, где любой глава любого муниципалитета может быть в диалоге с высшими эшелонами власти региона. Это так же и место для урегулирования

конфликтов, методического обеспечения муниципальных образований, анализа, концентрации и распространения лучших муниципальных практик. Небольшой муниципалитет не представляет из себя серьезной силы, которая может противопоставить себя власти региона.

В Государственную Думу внесен законопроект¹, который позволит вносить в Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации по согласованию с всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления (ВАРМСУ) кандидатуры на должность главы муниципального образования в конкурсную комиссию. Возможно ВАРМСУ станет новой кадровой площадкой для муниципалитетов. Это позволит немного разорвать зависимость местного самоуправления от решений губернаторов. На текущий момент независимость МСУ урезана, поскольку глава региона назначает 50 % конкурсной комиссии. Типичное избрание главы муниципалитета представляет собой кандидатуру на должность главы, который удобен главе региона и кандидатов спойлеров, которые имитируют конкурсные процессы. Зачастую это первый заместитель главы муниципалитета. Соответственно и программы развития, которую вправе предоставить конкурсной комиссии кандидаты, создана в одном отделе или управлении по стратегическому планированию. Фактически назначение главы муниципалитета через конкурсную комиссию превратилось в имитацию конкурсных механизмов. Фактически кандидаты в главы муниципалитетов рассматривает правительство региона. Считаем, что законодатель находится на верном пути объединения сил МСУ, поскольку только в таком случае МСУ будет представлять собой реальный субъект взаимодействия в системе публичной власти.

Связь регион-муниципалитет

Под взаимодействием с региональными органами власти мы понимаем координационное взаимодействие с представительными и исполнительными органами власти, поскольку взаимодействие предполагает не отношения вида руководитель – подчиненный, а комплексное взаимодействие для достижения целей публичной власти.

¹ Законопроект № 554509-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части расширения механизмов защиты интересов муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении взаимодействия в рамках единой системы публичной власти)» // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Электронный ресурс. — URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/554509-8> (дата обращения: 22.05.2024).

Можно выделить такие точки взаимодействия органов:

- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- назначение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации половины членов конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Существование подобной практики обосновывается необходимостью в формировании качественных кадров местного самоуправления. Действительно, формирование профессиональных кадров необходимо для нормального формирования органов муниципального образования, но так ли необходимо участие региональной власти? Целесообразно заменить право решающего голоса на право совещательного голоса для представителей от главы субъекта Российской Федерации или вовсе исключить их из конкурсной комиссии. Это позволит разделить муниципальную и региональную власть в регионе, тем самым соблюдая нормы Конституции РФ. Это предложение не нарушит баланс сил и интересов в отношении публичной власти, поскольку у высшего должностного лица субъекта РФ остаются меры принуждения. М. П. Максимов то же замечает, что «предоставленное региональным властям право определять порядок формирования органов местного самоуправления слабо согласуется с положениями ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации» [5]. Так же оценку деятельности главы муниципалитета должны проводить специалисты в этой деятельности без политического давления. Такой ресурс могут предоставить советы муниципальных образований.

Лишь судебные решения как основания для применения санкций за недобросовестное исполнение собственных полномочий, нарушение конституционных устоев какими-либо органами муниципального образования могут быть использованы как санкция для главы местного самоуправления.

Полномочия могут быть распределены следующим образом:

- Делегирование полномочий подразумевает частичное исполнение таких полномочий.
- Передача полномочий подразумевает полное исполнение таких полномочий.

Закон Челябинской области от 01.03.2022 № 530-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации тушения ландшафтных (природных) пожаров (за исключением тушения лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров на землях лесного фонда, землях обо-

роны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, осуществляемого в соответствии с частью 5 статьи 51 Лесного кодекса Российской Федерации) силами и средствами Челябинской областной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает как одну из форм взаимодействия исполнительных органов и органов МСУ выдачу первыми письменных предписаний об устранении нарушения данного закона. Письменные предписания являются обязательными для исполнения для должностных лиц МСУ. Помимо этого, заслушивание отчетов, истребование устных и письменных объяснений от должностных лиц органов МСУ.

Другой способ взаимодействия местной и региональной власти — это институт представителя губернатора. Он уполномочен оказывает организационное, методическое и консультационное содействие органам местного самоуправления. Положение о представителе губернатора Челябинской области в муниципальных образованиях не содержит указания на то, является ли представитель государственным служащим. Очевидна параллель между полномочными представителями Президента РФ и представителями губернатора в муниципальных образованиях.

Практика представителей губернатора Челябинской области устанавливает, что представителями становятся заместители губернатора области. Между ними распределены все муниципальные районы области. Тем не менее, закон формально позволяет наделять любое лицо серьезными организационными полномочиями¹. Не установлены требования к возрасту, образованию и квалификации. Решением может быть включение в реестр государственных должностей Челябинской области или в реестр должностей государственной гражданской службы Челябинской области. Оговорка в законодательстве о том, что представитель губернатора является по совместительству его заместителем, так же способствует решению. Д. А. Осипов отмечает, что так же положения не «учитывают важного аспекта статуса представителя, а именно его тесную взаимосвязь с представляемым» [6]. Действительно, полномочный представитель Президента ведет свою деятельность в федеральном округе и находится в нем физически. Полномочия заместителей губернатора распределены по сфе-

¹ Постановление Губернатора Челябинской области от 2 сентября 2002 г. № 449 «О представителе Губернатора Челябинской области в муниципальных образованиях области» // «Южноуральская панорама» № 100, с.3. от 10.09.2002.

рам деятельности и представительство не является их основной трудовой функцией. Д. А. Осипов предлагает использовать механизм отставки представителя губернатора при прекращении полномочий высшим должностным лицом субъекта РФ, обосновывая это тем, что освобождение от Должности Председателя Правительства РФ влечет за собой автоматически отставку Правительства, как и полномочные представители президента при его уходе. Автор предлагает ввиду схожей природы отношений применить данный механизм к отношениям губернатора и его представителей. Не согласны с данной позицией, поскольку нарушает принцип федерализма. Вопросы собственной организации должны лежать внутри субъекта РФ.

Ещё одним способом взаимодействия является мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления¹:

1. Организация транспортного обслуживания.
2. Качество автомобильных дорог.
3. Удовлетворенность ЖКХ: теплоснабжение, водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение.

Деятельность экспертной комиссии носит рекомендательный характер. Комиссия может рекомендовать:

- Руководителям органов местного самоуправления разработать программу по решению проблем развития муниципального образования.
- Органам государственной власти субъекта РФ

принять меры по решению выявленных проблем.

- Удалить главу муниципального образования в отставку.

Рассмотрим состав экспертной комиссии экспертную комиссию, созданную Губернатором Челябинской области. Одними из членов данной комиссии являются: министр культуры, министр здравоохранения, министр сельского хозяйства, министр образования и науки и т. д. Очевидно несоответствие между персональным составом экспертной комиссии и возложенных на нее задач. Трудно представить, что руководитель одного из министерств Челябинской области должен формировать рекомендации по развитию для не преуспевающего муниципального образования. Постановление правительства Российской Федерации рекомендует к включению в экспертную комиссию независимых экспертов, представителей общественной палаты, представителей исполнительной и законодательной власти субъекта. Очевидно, что соблюдение такого подхода способствует эффективному государственному управлению.

Как итог можно выделить следующие звенья взаимодействия со стороны главы субъекта РФ:

1. Представители губернатора в муниципальных образованиях.
2. Представительство одного из заместителей губернатора в ассоциации муниципальных образований.
3. Экспертная комиссия по мониторингу эффективности деятельности местного самоуправления.

Заключение

В данный момент система МСУ стоит на перепутье. Как будет складываться взаимоотношение в дальнейшем зависит от понимания предыдущего опыта реализации отношений государственной власти и МСУ. Основное взаимодействие происходит на региональном уровне. Совершенствование именно этого уровня позволит достичь эффективности местного самоуправления. Реализация ранее изложенных мер поможет в развитии муниципальной власти в России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бухвальд Е. М., Лапаев Л. Н. Отказ от европейской хартии и российское местное самоуправление // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2023. № 3 (71). С. 14–21.
2. Веселков А. В. Финансовая независимость местного самоуправления // Журнал Бюджет. 2018. № 8(188). С. 64–68.
3. Ильин И. М. Проблематика федеративной композиции бюджетно-финансового суверенитета России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 172–182.
4. Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76.
5. Максимов В. П. Кадровый состав глав муниципальных образований в Челябинской области в условиях реформирования местного самоуправления // Вестник ЧелГУ. 2017. № 5 (401). С. 55–61.
6. Осипов Д. А. Об особенностях правового положения (статуса) представителя высшего должностного лица субъекта российской федерации в муниципальном образовании в сборнике: совершенствование механизмов

взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения. материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области: в 3 частях. 2017. С. 149–154.

7. Остапец О. Г. Специфика правовой регламентации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в современной России // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (36). С. 30–38.

8. Семенова Е. В. Проблемы межбюджетных отношений в единой системе публичной власти / Е. В. Семенова, В. В. Дюбин, А. Ю. Соболева // Муниципальная академия. 2022. № 1. С. 103–110.

9. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 24–49.

10. Ялмаев Р. А. Регулирование взаимодействия муниципальной и государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации // Материал: IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Грозный, 19 ноября 2021 г.). Грозный: Издательство ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет им. А. А. Кадырова», 2021. С. 145–150.

REFERENCES

1. Bukhvald EM, Lapaev DN. Rejection of the European charter and Russian local self-government. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Social'nye nauki = Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod. Social sciences.* 2023;3(71):14-21. (In Russ.).

2. Veselkov AV. Financial independence of local government. *Byudzhets = Budget.* 2018;8(188):64-68. (In Russ.).

3. Ilyin IM. The problem of the federative composition of the budget and financial sovereignty of Russia. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh state university. Series: Law.* 2021;2(45):172-182. (In Russ.).

4. Karasev AT, Kovalenko KI. Independence of local self-government as a key principle of state and local authorities. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia.* 2019;1:73-76. (In Russ.).

5. Maksimov VP. The personnel structure of heads of municipal formations in the Chelyabinsk region in conditions of reforming local self-government. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Chelyabinsk state university.* 2017;5(401):55-61. (In Russ.).

6. Osipov DA. About the peculiarities of the legal status of the representative of the highest official of the subject of the Russian Federation in the municipality. *Sovershenstvovanie mekhanizmov vzaimodejstviya regional'noj vlasti, organov mestnogo samoupravleniya i naseleniya: materialy mezhhregional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj 80-letiyu obrazovaniya Novosibirskoj oblasti: v 3 chastyah. Chast' 2 = Improving the mechanisms of interaction between regional authorities, local governments and the population: materials of the interregional scientific and practical conference dedicated to the 80th anniversary of the formation of the Novosibirsk region: in 3 parts. Part 2.* Novosibirsk: Siberian Institute of Management; 2017:149-154. (In Russ.).

7. Ostapets OG. Specifics of legal regulation of interaction between public authorities and local self-government in modern Russia. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: pravo = Proceedings of Voronezh State Universiti. Series: Law.* 2019;1(36):30-38. (In Russ.).

8. Semenova EV, Dyubin VV, Soboleva AYU. Problems of intergovernmental relations in a unified public authority system. *Municipal'naya akademiya = Municipal academy.* 2022;1:103-110. (In Russ.).

9. Timofeev NS. Local self-government in the system of unified public authority. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo = Moscow University bulletin. Series 11. Law.* 2023;2:24-49. (In Russ.).

10. Yalmaev RA. Regulation of interaction between municipal and state authorities at the level of subjects of the Russian Federation. *Vliyanie novej geopoliticheskoy real'nosti na gosudarstvennoe upravlenie i razvitie Rossijskoj Federacii: materialy IV Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Groznyj, 19 noyabrya 2021 goda = The impact of the new geopolitical reality on public administration and development of the Russian Federation: proceedings of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference. Grozny, November 19, 2021.* Grozny: Publishing house of the Kadyrov Chechen State University; 2021;145-150. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

М. Д. Кандаков — магистрант факультета управления.

В. А. Гришук — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Mikhail D. Kandakov — Master Student at the Faculty of Management.

Vladimir A. Grischuk — Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 29.05.2024

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing: 24.10.2024

Принята к публикации / Accepted for publication: 11.11.2024