

УДК 342.553

О СООТНОШЕНИИ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С ПРИНЦИПАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.Б. Султанов

Аннотация

В статье рассматривается теоретическая проблема соотношения принципов государственного управления и принципов местного самоуправления. Сделан вывод о приоритете государственного управления над принципами местного самоуправления.

Подход к определению соотношения принципов государственного управления с принципами местного самоуправления зависит от исходных позиций исследователя по вопросу соотношения государственной власти и муниципальной власти, места государства и местного самоуправления в российском обществе. Эти вопросы стали предметом достаточно многочисленных научных исследований (см. [1]).

При всем разнообразии взглядов, можно выделить несколько основных точек зрения.

Первая группа авторов считает, что государственная власть и муниципальная власть – принципиально однородные явления – имеют один источник и подчиняются общим закономерностям функционирования публичной власти.

Прямо противоположная позиция состоит в том, что государственная и муниципальная власть имеют принципиальные различия и не могут подчиняться общим закономерностям.

Представители, причем наиболее многочисленные, третьего направления признают единство источника публичной власти, но выделяют ту или иную степень различий между этими видами публичной власти.

Тем не менее, при всей важности выяснения соотношения государственной и муниципальной власти ни у кого из исследователей не вызывает сомнения приоритет государственной власти. Именно это позволяет сделать вывод, что принципы государственного управления первичны по отношению к принципам местного самоуправления.

Проблема определения понятия и видов принципов государственного управления – большая и сложная самостоятельная проблема науки административного права и науки государственного управления.

Безусловно, она в свою очередь является частью более общей проблемы – принципов организации государственной власти (см. [2]). Исследование этой проблемы не входит в задачу нашей статьи. Поэтому мы исходим из наиболее

устоявшихся или общепризнанных точек зрения по принципам государственного управления.

О сложности и самостоятельности проблемы определения принципов государственного управления свидетельствует следующий факт. Во-первых, можно рассматривать принципы организации и деятельности органов исполнительной власти (см. [3]). Во-вторых, можно рассматривать принципы организации и функционирования исполнительной власти. В-третьих, можно рассматривать принципы организации и деятельности органов государственного управления (см. [4]). И, в-четвертых, можно рассматривать принципы государственного управления.

Принципы государственного управления являются, по нашему мнению, наиболее широкой категорией и охватывают все иные принципы организации и деятельности органов государственного управления, органов исполнительной власти и всей исполнительной власти.

Наиболее важной, для анализа соотношения принципов государственного управления и принципов местного самоуправления, является концепция о делении принципов государственного управления на две большие группы. Первая группа – это конституционные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти. Вторая группа – организационные принципы функционирования исполнительной власти [5, с. 24–25].

В специальной литературе имеется большое количество иных классификаций принципов государственного управления. Тем не менее, следует отметить очень важный для нас факт, что во всех классификациях, в тех или иных терминах, выделяется группа так называемых общественно-политических принципов государственного управления [6, с. 172–173; 7, с. 120–125 и др.].

В первую группу принципов государственного управления (конституционных, общественно-политических, общих и т. д.) входят такие принципы, как участие политических партий в управлении, демократизм формирования и функционирования исполнительной власти, принцип законности, принцип федерализма.

Во вторую группу (функционально-структурные, организационные, организационно-технологические, функциональные и т. д. и т. п.) вошли принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий, принцип централизации и децентрализации исполнительной власти, принцип отраслевого управления, принцип межотраслевого управления, принцип территориального управления, принцип линейности и функциональности, принцип коллегиальности и единоначалия.

Принципы государственного управления первой группы всегда охватывают своим действием и государственное и муниципальное управление жизнедеятельностью муниципальных образований.

Главным аргументом в этой позиции является реальная практика государственного управления всеми сферами жизнедеятельности общества.

Вопросы местного значения всегда были и будут объектом управления для органов государственной власти. Государство не может снять с себя ответственность за решение вопросов местного значения.

С точки зрения автора, попытка разорвать единый объект управления является методологической ошибкой при конструировании местного самоуправления в Российской Федерации. Признание единства объекта управления означает признание необходимости участия всех субъектов управления в решении вопросов местного значения. В свою очередь, органы местного самоуправления в не меньшей степени отвечают за участие в решении общегосударственных задач и задач субъектов Российской Федерации.

Единство объекта управления связано, во-первых, с наличием на территориях муниципальных образований объектов общедолевой собственности. Это – железные дороги, мосты, нефтепроводы, аэропорты, заводы и т. д., которые неразрывно связаны с инфраструктурой и социальной сферой муниципальных образований. Органы местного самоуправления всегда будут вынуждены взаимодействовать (содействовать, координировать, контролировать и т. п.) с администрацией общедолевых предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований.

Еще большая связь объекта управления просматривается в таких отраслях, как здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, экология и т. д. Распределение объектов этих отраслей по федеральному, региональному и муниципальному уровням зачастую носит субъективный (оценочный) характер и зависит от экономических возможностей того или иного уровня [8, с. 43]. Не случайно разграничение предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления носит характер непрерывного или перманентного процесса¹.

Даже законодательное закрепление за муниципальными образованиями конкретных вопросов местного значения не означает, что эти вопросы раз и навсегда будут вопросами местного значения. На протяжении достаточно короткого периода мы уже были свидетелями неоднократной передачи некоторых вопросов местного значения в ведение органов государственной власти и наоборот.

В 2006 г. продолжился процесс расширения перечня вопросов местного значения. В основном на местный уровень передавались вопросы, которые должны решаться совместно с органами государственной власти. Так, в результате изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, к вопросам местного значения были отнесены:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

¹ Достаточно сослаться на Федеральный закон № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г. (в ред. от 20 апреля 2007 г.), который внес многочисленные изменения в разграничение предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [9]. Ещё до выхода статьи наш прогноз полностью подтвердился. 18 октября 2007 г. принят федеральный закон № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [10].

- обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- создание условий для развития малого предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения;
- организация субсидирования расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и т. д.

Вне всякого сомнения, этот процесс уточнения и расширения вопросов местного значения будет продолжаться. Не менее важным каналом распространения принципов государственного управления остается все более возрастающая практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В этом же направлении действуют изменения в системе выборов органов государственной власти. Усиление роли политических партий также влияет на реализацию принципов государственного управления в области местного самоуправления.

Все это позволяет сделать вывод, что принципы государственного управления были и остаются детерминирующим фактором для принципов местного самоуправления в Российской Федерации.

Summary

E.B. Syltanov. Interaction of state government principles and local self-government principles.

The article views theoretical problem of correlation between principles of state government and principles of local self-government. Conclusion is made about superiority of state government principles over local self-government principles.

Литература

1. *Булатов Р.Б.* Муниципальная власть и проблемы ее реализации в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006. – 363 с.
2. *Гантрахманов В.М.* Принципы и формы организации государственной власти в России: политико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 25 с.
3. *Опрятов В.И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: на примере областей Центрального федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2006. – 23 с.
4. *Гончаров В.В.* Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2005. – 26 с.

5. Административное право России / Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2006. – 594 с.
6. *Атаманчук Г.В.* Сущность советского государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1980. – 256 с.
7. *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления. – М.: Изд-во ООО «Тесса»; Ростов н/Д: Изд. центр «Март», 2000. – 448 с.
8. *Авакьян С.А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.-практ. конф. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994. – С. 43–57.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1. – Ст. 21.
10. Рос. газета. – 2007. – 24 окт. – № 237.

Поступила в редакцию
14.08.07

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.
Email: sultanov2007@yandex.ru