

*О.Л. Казанцева***Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание)***O. L. Kazantseva***Forms of Interaction between Public Authorities of Territories of the Russian Federation and Local Government (System, Content)**

Рассматриваются основные формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, их система и содержание.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление.

DOI 10.14258/izvasu(2013)2.2-23

The main forms of interaction between public authorities of territories of the Russian Federation and local government, their system and the content are considered.

Key words: public authorities, local government.

Развитие и функционирование местного самоуправления предусматривает тесный контакт между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, согласованные действия между ними по различным вопросам. Их непосредственное взаимодействие раскрывается в определенных формах. Под формами взаимодействия в отечественной конституционно-правовой науке понимается вид связи участников взаимодействия [1, с. 12]. Некоторые авторы в понятие «формы взаимодействия» включают средства, с помощью которых достигается согласованность в их деятельности [2, с. 73].

Несмотря на то, что в отечественной юридической науке уделяется внимание вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, единодушного понятия видов и содержания форм взаимодействия нет. В этой связи хотелось бы прежде всего поддержать мнение некоторых авторов о том, что форма взаимодействия представляет собой вид связи участников взаимодействия, основанный на принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели [3, с. 34]. В рамках взаимодействия всех уровней власти (Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления) выделяются две формы близких друг к другу отношений. При этом если отношения Российской Федерации и ее субъектов строятся на конституционном принципе федерализма, то выстраивание отношений Российской Федерации и ее субъектов вместе взятых и каждого из них в отдельности с муниципальными образованиями (органами местного самоуправления)

управления) не получило своего «принципиального» определения. Большинство ученых считают, что отношения органов государства и органов местного самоуправления не могут быть такими же, как отношения между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов. Однако высказываются мнения о распространении и на эти отношения принципа федерализма.

Существующие отличия отношений между федеральным и региональным уровнями государственной власти, отношений между государством и местным самоуправлением не позволяют распространить на них в полной мере такое понятие, как «федерализм». Автономная природа формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления более предпочтительна перед федеративной. Муниципальные образования не имеют признаков государственных образований, а органы местного самоуправления организационно обособлены от органов государственной власти, в отличие от органов власти субъектов РФ, образующих с последними единую систему.

В вопросе о формах взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления важное место отводится критериям (основаниям) классификации существующих форм взаимодействия. В зависимости от того, по чьей инициативе происходит взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, Н. И. Соломка подразделяет все формы взаимодействия на три группы: 1) осуществляемые по инициативе органов государствен-

ной власти субъектов РФ (нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления, контроль, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, оказание поддержки органам местного самоуправления и пр.); 2) осуществляемые по инициативе органов местного самоуправления (законодательная инициатива, обращения в органы государственной власти и т. д.); 3) иницилируемые и осуществляемые органами государственной власти и органами местного самоуправления (заключение соглашений и договоров, создание органами государственной власти структур, специализирующихся на взаимодействии с органами местного самоуправления, создание консультативных и координационных органов и т. п.) [4, с. 89].

Е. С. Шугрина выделяет в качестве основных форм взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления: наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями; заключение договоров и соглашений; создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп; реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта РФ; направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти [5, с. 333].

Взвешивая различные точки зрения, предпочтительнее выделить следующие формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: 1) координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных образований; 3) оказание методической помощи органам местного самоуправления; 4) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 5) контроль со стороны органов государственной власти за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления законодательства и выполнением переданных государственных полномочий; 6) организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления; 7) право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ; 8) заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством; 9) разработка и принятие программ развития местного самоуправления и иных программ; 10) разрешение споров и разногласий; 11) государственная финансовая поддержка органов местного самоуправления; 12) установление и осуществление

расходов и формирование доходов органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления; 13) рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, должностными лицами субъектов РФ, к которым эти обращения направлены, в порядке, установленном законодательством. Многие из этих форм указываются в исследованиях российских ученых [6, с. 21; 7, с. 14].

Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, постановлениями (определениями) Конституционного Суда РФ, конституциями (уставами) субъектов РФ, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

Поскольку формы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления очень разнообразны, раскроем содержание некоторых из них.

Особенное значение для российского федеративного государства приобретает координация деятельности органов власти разных уровней. Координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления является одной из основных и распространенных форм взаимодействия названных органов. Координация означает согласование, сочетание, приведение в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо). Она способствует решению тактических и стратегических задач местного самоуправления в русле государственной и муниципальной политики. В процессе координации создаются условия для формирования общих интересов, согласования действий. Координация осуществляется на взаимных интересах субъектов, отношения между органами государственной власти и местным самоуправлением строятся на принципах сотрудничества. При этом законодатель использует, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, категорию «содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление».

С координацией деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления тесно связана еще одна форма взаимодействия — создание постоянно или временно действующих совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов. Они создаются в целях согласования взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Названная форма прямо не предусматривается федеральными закона-

ми и не получает своего развития в них. Создание подобных органов может быть предусмотрено постановлениями Правительства РФ, правовыми актами субъектов РФ.

Государственный контроль над местным самоуправлением представляет собой самостоятельную форму взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. По объекту контроль подразделяется на контроль за соблюдением законов и контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Каждый из видов контроля имеет свою специфику, что обусловлено особенностями статуса и полномочий органов государственной власти, осуществляющих контрольную деятельность. В этой связи контроль со стороны региональных органов исполнительной власти может быть охарактеризован как административный. Однако следует иметь в виду, что Конституционный Суд РФ считает противоречащим Конституции РФ право органов государственной власти субъекта РФ отменять акты органов местного самоуправления [8].

В ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено, что любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить [9]. Следовательно, непременным условием эффективности государственного контроля за местным самоуправлением является его адекватность.

Самой распространенной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, закрепляемой в основных законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований, является заключение договоров и соглашений в порядке, установленном законом субъекта РФ. Федеральное законодательство не содержит норм, прямо предписывающих такое взаимодействие. Законодательно закреплена самостоятельность государственной и муниципальной власти в определении форм реализации своих полномочий. Это дает основания полагать, что взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления возможно на основе договора. Названная форма взаимодействия часто называется в региональном законодательстве.

Особое место в процессе взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления занимают принимаемые ими программы развития отдельных муниципальных образований, в том числе социально-культурного развития, инвестиционной поддержки, методической помощи органам местного самоуправления и пр.

Очевидно, что при принятии и реализации таких программ государственные органы и органы местного самоуправления формально сохраняют независимость в осуществлении возложенных на них полномочий. На это указывает, например, взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления при долевым финансировании инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований, приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований (ст. 62 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Основные законы некоторых субъектов РФ прямо возлагают на органы государственной власти соответствующего субъекта обязанность по проведению консультаций с органами местного самоуправления, учету их предложений при разработке программ и принятии решений, затрагивающих интересы соответствующих муниципальных образований. Например, уставы Архангельской и Брянской областей предусматривают обязательный учет органами государственной власти предложений органов местного самоуправления при разработке программ [10; 11].

В целом анализ федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении свидетельствует о том, что процесс формирования правовой основы взаимодействия регионального и местного уровней идет очень активно. Тем не менее полная картина процесса взаимодействия сторон в нем не отражается. Уставы субъектов РФ не содержат в большинстве случаев каких-либо особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ. Как правило, в уставах субъектов РФ находит отражение лишь договорная форма взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ. Во многих уставах имеются специальные статьи, посвященные взаимодействию органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления и соответствующей передаче полномочий.

Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Взаимодействие всегда носит конкретный характер. В каждом отдельном случае оно проявляется через основные направления, формы и принципы взаимодействия сторон. При этом совершенствование существующих форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления повысит эффективность их взаимодействия.

2. Федеральное и региональное законодательство не содержит понятия и системного закрепления основных форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. Отсутствие законодательно опре-

деленных форм на вышестоящем уровне приводит к тому, что на уровне муниципальных образований вопрос о формах взаимодействия либо не регулируется вообще, либо регулируется частично. В то же время обеспечение баланса соблюдения свободы муниципальных образований и государственного интереса невозможно без определения форм взаимодействия ор-

ганов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления с их четким законодательным регулированием. В связи с этим целесообразным является принятие самостоятельного федерального закона, регламентирующего понятие и содержание форм взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Библиографический список

1. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М., 2002.
2. Бердичевский Ф. Ю. Условия эффективности взаимодействия органов следствия и милиции по уголовному делу. Проблемы повышения эффективности предварительного следствия // Тезисы научно-практической конференции. — Л., 1973.
3. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 19.
4. Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1998.
5. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — М., 2007.
6. Безруков А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 6.
7. Кудинов В. В. К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите Государственной границы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 8.
8. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Российская газета. — 1997. — 6 февр.
9. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 36.
10. Устав Архангельской области от 23.05.1995 (ред. от 19.11.2010) // Волна. — 2001. — № 13. — 3 апр.
11. Устав Брянской области от 26.01.1996 г. № 7-з (ред. 26.01.2007 № 9-з) // Брянская неделя. — 1996. — 16 февр.