
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.Г. Иванов

Городская Дума городского округа «Город Калуга»
Ул. Ленина, д. 93, Калуга, Россия, 248660

Провозглашение России федеративной республикой предполагает участие населения в управлении государством двумя путями: через представительство (избрание депутатов в законодательные органы всех уровней) и через организацию местного самоуправления. От того, как будут развиваться взаимоотношения органов власти субъектов Федерации с муниципальными образованиями, зависит реализация прав населения на местное самоуправление.

В системе взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления многое определяется точностью правовой регламентации их полномочий. К сожалению, «взрывное» расширение компетенции субъектов Федерации или муниципальных образований, излишняя поспешность в закреплении их правового статуса, юридический дилетантизм и политические пристрастия региональных и местных элит могут привести к определенной разбалансировке при определении компетенции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Сферы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обусловлены функциями государства и определены Конституцией РФ. В самом общем виде эта деятельность представляет собой государственное руководство процессами, происходящими в обществе (государственное, экономическое, социально-культурное строительство, внешние отношения, оборона и т.д.).

Важно ясно представлять, что, указывая предметы ведения органов государственной или муниципальной власти, мы только показываем, в каких именно областях общественной, государственной или муниципальной жизни они компетентны, но отнюдь не определяем пределы их правовых возможностей в данных сферах, т.е. полномочий. Тем не менее определение компетенции всегда связано с уточнением предметов ведения. Именно по такому пути идет нормотворческая практика. Наиболее яркий пример дает этому Конституция РФ, определившая предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72) и закрепившая в ст. 73 остаточный принцип, заключающийся в том, что вне указанных в ст. 71 и 72 предметов ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Вместе с тем, проводя разграничение предметов ведения, Конституция РФ относит их не к конкретным государственным органам, а к Федерации (государству) в целом и субъектам Федерации в частности.

Исходя из предложенной Конституцией РФ формулы субъекты Федерации сами при определении своего правового статуса дополняют предметы ведения и закрепляют их в конституциях и уставах субъектов Федерации.

Таким же образом в настоящее время действующим законодательством решаются многие вопросы организации местного самоуправления, определяются пределы полномочий самоуправленческих структур.

Существенная характерная черта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» состоит в том, что он централизовал нормативное регулирование ряда вопросов местного самоуправления, переведя его с регионального на федеральный уровень. Согласно прежнему федеральному закону к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относилось принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении; разграничение предметов ведения между муниципальными образованиями при многоуровневой организации местного самоуправления; определение условий и порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта РФ; установление порядка регистрации уставов муниципальных образований; определение порядка установления территорий муниципальных образований и другое. «...Некоторые субъекты Российской Федерации, хотя и не в полной мере, реализовали эти полномочия. Однако в большинстве регионов органы государственной власти какое-то время вели себя пассивно. В нормативной базе местного самоуправления продолжали существовать серьезные пробелы» [5. С. 35].

Это и послужило одной из причин усиления федерального участия в правовом регулировании корневой системы публичной власти. И хотя субъекты РФ сохранили некоторые свои полномочия, их участие в нормативном решении многих вопросов местного самоуправления теперь не предусмотрено. Таким образом, содержание общих принципов организации местного самоуправления, находящихся согласно Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в новом законе выглядит иначе, чем в прежнем. Их федеральная составляющая в большей степени, чем прежде, перевешивает региональную. Конечно, это не означает, что новый Закон разрушает уже сделанное в области местного самоуправления и как бы заново выстраивает все отношения в данной области. На федеральный уровень вынесено решение вопросов, многие из которых уже апробированы в региональном законодательстве.

Итак, с принятием нового Федерального закона существенно изменилась система законодательства о местном самоуправлении, а если учитывать предусмотренное указанным Законом расширение нормотворческих возможностей муниципальных органов, изменилась система всех правовых актов о местном самоуправлении. Эти изменения отнюдь не самоцель. Они служат правовым средством перестройки муниципального уровня публичной власти, его обновления и упорядочения, приближения к населению. Их смысл в том, чтобы повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления в реше-

нии вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, привести нормативную модель местного самоуправления в соответствие с общественной практикой.

Различаются материальные полномочия (внутри предметов ведения) и процедурные полномочия (применительно к конкретным формам деятельности органов государственной и муниципальной власти). Существует группа исключительных полномочий, однако они могут включать в себя как материальные, так и процедурные полномочия.

Полномочия должны быть разделены между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. Решение этой задачи, как показывает практика, в основном носит сугубо практический характер и осуществляется в процессе политического взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и их руководителей. Для того чтобы максимально объективировать этот процесс, перенести центр возникающих при этом разногласий и споров из области политики в область права, следует определить принципы, которыми обоим сторонам следует руководствоваться.

Принципы, на основе которых обеспечивается разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, взаимосвязаны, так как касаются различных сторон одного и того же явления, т.е. осуществления государственной и публичной власти на местах. Соблюдение одних принципов способствует реализации других. Нарушение какого-либо одного принципа влечет за собой нарушение и других.

Принципы можно разделить на конституционные, т.е. непосредственно закрепленные Конституцией РФ, и специальные, которые должны быть закреплены в конституциях и уставах субъектов РФ и непосредственно определять взаимоотношения государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, процедуру разграничения полномочий.

К *конституционным принципам* следует отнести принцип разделения властей (ст. 10), законности (ст. 15), приоритета прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 и 18), самостоятельности субъектов Федерации в установлении системы органов государственной власти (п. 1 ст. 77), единой системы органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (п. 2 ст. 77), разграничения полномочий между органами законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 102, 103, 114, 118) и др.

К *специальным принципам*, на нашем мнению, следует отнести принцип функционального различия государственных и муниципальных органов власти, самостоятельности и равноправия во взаимоотношениях друг с другом, собственной компетенции, четкого определения полномочий, ответственности в границах компетенции.

Более целесообразным представляется анализ содержания специальных принципов, как непосредственно влияющих на эффективность и качество раз-

граничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Суть принципа функционального различия между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления заключается в том, что, приступая к разграничению полномочий, прежде всего следует учесть функциональные различия между вышеуказанными органами.

Принцип собственной компетенции означает, что органы власти рассматриваемых уровней наделяются собственной компетенцией.

Принцип четкого определения своих полномочий заключается в том, что и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления наделяются конкретными полномочиями, т.е. правами и обязанностями для реализации их компетенции. Полномочия, которыми наделяются органы власти рассматриваемых уровней, можно разбить на две группы. К первой группе полномочий относятся права и обязанности по непосредственному разрешению вопросов, отнесенных к компетенции того или иного органа власти одного из рассматриваемых уровней; ко второй группе — права и обязанности, обеспечивающие процедуру их деятельности.

Методология разграничения полномочий может быть следующая. На каждый предмет ведения накладывается соответствующая функция, состоящая из общих и специальных полномочий. Полномочия служат мерой должного поведения органов, их самостоятельности в выполнении установленных задач и функций, выражением конкретного вида решений и юридически значимых действий. Именно через полномочия просматривается характер взаимоотношений государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Принцип ответственности в пределах компетенции указывает на связь ответственности с компетенцией, ограниченность ее пределами компетенции. В данном случае речь идет в первую очередь о юридической ответственности (коллективной и персональной), хотя применительно к органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления следует говорить и о политической ответственности перед населением.

Социальная ответственность основана на формировании и нормативном закреплении определенных действий субъектов общественных отношений как обязанностей (должное поведение) и на возможности применения социального принуждения (в различных формах) в случае невыполнения этих обязанностей [1. С. 13].

Юридическая ответственность, будучи разновидностью социальной ответственности, обладает существенными отличиями. Они проявляются в том, что она урегулирована нормами права; обязанности субъектов взаимоотношений приобретают значение юридических; принуждение становится государственно-правовым, включающим в себя санкции; общественные отношения превращаются в правоотношения.

Формирование системы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление правовых ос-

нов ее функционирования осуществляется в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, а также нормативными актами, определяющими правовой статус субъекта РФ и муниципального образования. Кроме конституций и уставов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, сюда следует отнести схему управления субъектом Федерации, муниципальным образованием, договоры и соглашения о разграничении полномочий между ними, а также региональные законы и положения об органах государственной власти субъекта Федерации и органах местного самоуправления, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Именно эти акты определяют принципы, содержание, характер, основные направления, правовые механизмы и организационно-правовые формы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления.

Существенным фактором, отрицательно сказывающимся на процессе формирования системы взаимоотношений органов государственной и муниципальной власти, является отсутствие должного внимания со стороны федерального законодателя. Вместе с тем в силу сложности и многогранности проблем организации и функционирования этих сложнейших институтов одного этого не достаточно.

Здесь нужен блок законодательных актов, которые определили бы единые принципы построения системы и организации деятельности и взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, принципы и порядок их взаимодействия, принципы и порядок разграничения полномочий по предметам совместного с Российской Федерацией ведения, принципы и процедуры взаимного делегирования полномочий, принципы и порядок регионального управления и совместного решения проблем на местах и так далее.

Сегодня все чаще возникает вопрос: а нужно ли сегодня развивать местное самоуправление в Российской Федерации в условиях отсутствия политической и правовой культуры, политической структуры общества, экономической основы для деятельности местного самоуправления? Ответ на это может быть только один: сегодня нужно развивать местное самоуправление, делать его цивилизованным, доступным для наших граждан. «Если мы будем ссылаться на нашу политическую, экономическую и правовую отсталость и ничего не делать, то мы еще на 100 лет законсервируем эту ситуацию, и у нас будет такой менталитет — не будет инстинкта самоорганизации, не будет тех элементов гражданского общества, о которых мы так много говорим» [4. С. 2].

Можно сказать, что сегодня в России еще недостаточно развиты институты гражданского общества, которые могли бы эффективно контролировать и государственную и муниципальную власть. Законодатель должен восполнить этот пробел соответствующими юридическими механизмами, которые позволят законодательно контролировать деятельность всех органов публичной власти и делать это необходимо сегодня.

Следует отметить, что наибольшая нагрузка по реализации переходных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» ложится на органы государственной власти субъектов РФ. Объем мероприятий, отнесенных на уровень Правительства РФ, почти в два раза меньше, и совсем немного поручено существующим органам местного самоуправления. Вот почему для региональных властей должен быть важен порядок действий по установлению основ деятельности органов местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, их руководители и аппарат не всегда в состоянии осуществить оптимальное разграничение компетенции, обеспечить их согласованную деятельность в силу разных причин. Во-первых, сам процесс формирования, обоснования и утверждения системы органов государственной власти субъекта РФ, также как и органов местного самоуправления, во многом осуществляется спонтанно, на основе субъективных представлений правящих региональных и местных элит и аппарата. Во-вторых, конструирование властных систем не имеет под собой определенной научной основы — в основном подобные вопросы решаются эмпирически в процессе политического взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, их руководителей, иных политических сил. В-третьих, сам процесс не отличается разработанностью юридических процедур.

В связи с этим целесообразно, чтобы органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления при подготовке нормативных правовых актов, определяющих их структуру и полномочия, пользовались единой научной методикой, учитывающей функциональные особенности и специфику рассматриваемых органов, раскрывающей конституционные основы их организации и деятельности, круг и сферу согласуемых действий, формы и методы координации деятельности между собой, и вместе с тем, дающей простор учету территориальных, национальных и других особенностей субъектов Федерации и муниципальных образований.

Мы считаем, что использование подобных рекомендаций не будет ущемлять конституционный статус органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, одновременно создавая необходимые предпосылки гармонизации и упорядочению их взаимоотношений.

Таким образом, оптимизация системы взаимоотношений органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, обеспечение определенного единообразия их правового статуса и, как следствие, необходимого взаимодействия, возможно на следующей правовой основе: Конституция РФ, стабильное федеральное законодательство, конституции и уставы субъектов Федерации и региональное законодательство, согласованные и утвержденные в установленном порядке схемы управления субъектами Федерации, уставы муниципальных образований, научно разработанные методики определения структуры и полномочий, а также форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Конституции и уставы субъектов РФ, принятые в ходе конституционно-правовой реформы, обогатили конституционную практику. Их принятие означало

юридическое оформление нового этапа в государственном строительстве России. Вместе с тем осознание республиками, краями, областями, автономными округами своего статуса в каждом субъекте протекало по-разному, подчас противоречиво. Это получило свое отражение в их конституциях и уставах, безусловно, повлияло на формирование нормативно-правовой базы муниципальных образований. Во многом в сложившейся ситуации «виноват» и федеральный законодатель, который не всегда проявлял необходимую последовательность, начиная от Федеративного договора до несовершенного федерального законодательства.

Принятие Конституции РФ, пусть не во всем, но стабилизировало процесс нормотворчества в субъектах Федерации, создало для него принципиально иные предпосылки. У субъектов Федерации появилась возможность опираться на положения Конституции РФ при определении правовых основ собственного государственного устройства и регламентировании работы органов местного самоуправления, сформированных в том или ином субъекте Федерации.

Проблема компетенции имеет ряд аспектов, рассмотрение которых неизбежно, когда речь идет о взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Ее теоретическая и практическая значимость привлекала и привлекает постоянное внимание исследователей [7; 6; 3]. Многие вопросы уже решены, однако еще остаются проблемы, связанные с разграничением полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях действия Конституции РФ.

Разработчики законов не пошли по пути дробления предметов ведения и расширения компетенции по объему, полагая, что более детально эти вопросы получат свое отражение в иных локальных нормативно-правовых актах, а также положениях об отраслевых и функциональных органах государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Здесь особое значение имеет ответ на вопрос: как на уровне законов и иных нормативно-правовых актов осуществляется правовое регулирование взаимоотношений государственных органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления?

Анализ соответствующих позиций действующего законодательства позволяет классифицировать их по предмету правового регулирования на две группы. *Первая группа правовых норм* обеспечивает реализацию одного из главных условий функционирования государственных и муниципальных органов — необходимость их тесного взаимодействия.

Значение этих норм заключается в юридическом закреплении оптимального масштаба поведения участников правоотношений для достижения поставленной цели, необходимости осуществления согласованности в своих действиях при реализации установленных полномочий. В этой связи вполне закономерен вопрос: в какой степени указанные выше нормы носят обязательный характер, в какой части ими следует руководствоваться?

Как нам представляется, нормы, определяющие задачи государственных органов субъекта РФ и органов местного самоуправления, по степени обяза-

тельности предписания указанного в них поведения следует относить к императивным (категорическим). Даже сформулированные в виде задач они требуют того, чтобы соответствующие органы спланировали и приступили к осуществлению конкретных действий, в противном случае теряется сама их суть.

Анализ содержания этих норм показывает, что в них не содержится альтернативы, в частности, органам государственной власти субъекта Российской Федерации, и органам местного самоуправления не предлагается выбора возможного варианта поведения. Не содержат эти нормы и поощрительных мер к сохранению или развитию иных отношений. Органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления обязываются взаимодействовать, поскольку в противном случае страну ожидает политический паралич на местах. И субъект Федерации, и муниципальная власть это прекрасно понимают, создавая соответствующие юридические конструкции.

Помимо сказанного выше, в формулировках рассматриваемых статей заключено конституционное требование совместных действий государственных органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в процессе достижения закрепленных Конституцией РФ социальных, политических и экономических ориентиров, о чем уже говорилось выше. И, наконец, немаловажным является то, что с учетом содержания анализируемых норм в перспективе вполне правомерна постановка вопроса о юридической ответственности руководителей указанных органов, за несоблюдение должной формы взаимоотношений.

Вторая группа правовых норм закрепляет формы и технологию такого взаимодействия. Эту группу, в свою очередь, можно разбить на две подгруппы, а именно: правовые нормы, непосредственно связанные и обеспечивающие нормотворческий, в том числе законодательный процесс: нормы, не связанные с этими процессами.

Однако ведущее место в системе взаимоотношений государственных органов субъекта РФ и органов местного самоуправления принадлежит нормам первой подгруппы. Посредством юридических актов эти органы реализуют свои функции и полномочия. Изучение взаимоотношений в этой сфере представляет особый интерес, поскольку здесь наиболее ярко высвечиваются применяемые как субъектами Федерации, так и к муниципальными образованиями важнейшие элементы механизма сдержек и противовесов.

Отметим, что именно эта часть взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а главное их юридическая регламентация, всегда воспринимается особо остро и болезненно. Более детальная разработка тех или иных моментов зачастую зависит от политической ситуации, от влияния субъективного фактора, накопленного опыта и сложившихся традиций.

Таковы главные особенности правовой основы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Ее характеристика и научная проработка необычайно важно, поскольку является необходимым условием формирования цивилизованных взаимоотношений.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Агеева Е.Л.* Юридическая ответственность в государственном управлении. — Л., 1990.
- [2] *Бахрах Д.Н.* Административное право. — М., 1993.
- [3] *Бутусова Н.В.* Полномочия органов законодательной и исполнительной власти: история и современность // Правовая наука и реформа юридического образования. — 1996. — Вып. 5.
- [4] *Козак Д.Н.* Местное самоуправление. — 2002. — № 10.
- [5] *Колкнева Т.Ф.* Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — № 6.
- [6] *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. — М., 1986.
- [7] *Лазарев Б.М.* Компетенция. — М., 1972.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF INTERACTION BETWEEN LEGISLATIVE BODIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS

A.G. Ivanov

Kaluga City Duma
Lenina str., 93. Kaluga, Russia, 248660

Russia proclaims itself as a Federal Republic and that supposes two ways of controlling the country by people: through the representation (electing the deputies of the legislative body of all ranks) and through the institution of local administration. People's right to local self-government depends on the way legislative bodies of Federation subjects interact with municipal bodies.