

УДК 342:352

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Республики Татарстан)*

Ф.В. Зарипов, кандидат юридических наук,
И.Г. Никитенко, кандидат юридических наук

Одной из ключевых проблем, связанных со становлением и развитием местного самоуправления в Российской Федерации, является проблема взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Статья 12 Конституции Российской Федерации закрепила организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, но на практике невозможно эффективное управление в любой сфере жизни общества без четко отлаженного механизма их взаимодействия. В связи с этим, если этот механизм взаимодействия дает сбой, то это непосредственно отражается на политической и социально-экономической ситуации в стране.

Значимую роль в становлении и развитии местного самоуправления играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Взаимодействие последних с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность осуществления региональной политики — решения экономических, политических и социальных проблем развития муниципального образования и субъекта в целом. С другой стороны, такое взаимодействие обеспечивает результативность муниципальной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укрепление основ народовластия, про-

ведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов¹.

В субъектах Российской Федерации сформировалась законодательная база, касающаяся регулирования организации местного самоуправления. Теперь попытаемся более подробно сосредоточиться на конкретных вопросах в части взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на примере ряда субъектов Российской Федерации.

В Республике Татарстан общие правила и порядок взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан, их территориальных органов (далее — органы исполнительной власти) и органов местного самоуправления установлены Регламентом взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, утвержденным Указом Президента Республики Татарстан от 8 августа 2006 г. № УП-290². Аналогичные регламенты взаимодействия также приняты, например, в Республике Дагестан, Республике Коми, Калининградской области и других субъектах РФ.

Согласно указанному Регламенту осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами исполнительной власти в отношении органов местного

* Статья публикуется в рамках проекта РГНФ 10-03-29304а/В.

самоуправления допускается только в случаях и в порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Республики Татарстан.

Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления осуществляется на основе принципов содействия органов исполнительной власти развитию местного самоуправления на территории Республики Татарстан, самостоятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам их компетенции, невмешательства в компетенцию друг друга, неподконтрольности органов местного самоуправления органам исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами Республики Татарстан.

Такое взаимодействие осуществляется в следующих основных формах:

- оказание в пределах компетенции необходимого содействия при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий;

- принятие органами исполнительной власти решений, затрагивающих интересы муниципальных образований, с учетом мнения органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

- участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и республиканских программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований;

- осуществление органами исполнительной власти контроля за реализацией переданных на основании законов Республики Татарстан отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств в случаях, установленных законодательством;

- создание совместных постоянных либо временных координационных,

консультативных, совещательных и иных рабочих органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений;

- проведение органами исполнительной власти и органами местного самоуправления согласованной кадровой политики при назначении на должности руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Татарстан, действующих на территории соответствующих муниципальных образований, и руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан;

- планирование и осуществление совместных мероприятий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

- обеспечение соответствия принятых муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативно-правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, законам и иным нормативно-правовым актам Республики Татарстан, подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан, муниципальных правовых актов;

- оказание органами исполнительной власти информационно-методической, консультативной, организационной поддержки органам местного самоуправления;

- принятие соответствующих мер по обращениям органов местного самоуправления;

- заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения;

- в иных формах, установленных законодательством Российской Федерации и Республики Татарстан.

В соответствии с областным законом Свердловской области от 4 ноября

1995 г. № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области» (в редакции от 17 июля 2006 г.)³ Правительство Свердловской области осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных образований и в этих целях:

1) рассматривает предложения, поступившие от органов местного самоуправления муниципальных образований;

2) заключает в соответствии с федеральным законодательством с органами местного самоуправления муниципальных образований договоры и соглашения;

3) организует взаимодействие областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области с органами местного самоуправления муниципальных образований;

4) осуществляет контроль за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются законами Свердловской области.

Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в Республике Коми, например, осуществляется в следующих формах:

а) подготовка совместных предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства Республики Коми по вопросам местного самоуправления;

б) обмен информацией, необходимой для реализации органами исполнительной власти и органами местного самоуправления своих полномочий;

в) планирование и реализация в установленном порядке совместных мероприятий;

г) создание в установленном порядке совместных постоянных либо временных координационных, совещательных и иных рабочих органов по вопросам, затрагивающим интересы муниципальных образований⁴.

В целях организации взаимодействия органов исполнительной власти

с органами местного самоуправления Президент Республики Татарстан вправе:

– проводить совместные совещания, создавать совместные координационные и совещательные органы с участием или привлечением к их работе представителей органов местного самоуправления, а также предлагать конкретные кандидатуры для включения в состав совместных координационных и совещательных органов;

– определять ответственных лиц по организации взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в рамках реализации конкретных полномочий;

– определять параметры оценки эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

– выносить отдельные вопросы на обсуждение и рассмотрение совместных координационных и совещательных органов.

В рамках Регламента органы исполнительной власти и органы местного самоуправления:

– направляют своих представителей для участия в работе совместных координационных и совещательных органов;

– приглашают для участия в работе коллегий, совещаний, комиссий, рабочих групп руководителей либо представителей соответственно органов местного самоуправления или органов исполнительной власти;

– вносят Президенту Республики Татарстан предложения по совершенствованию взаимодействия;

– рассматривают взаимные обращения и информируют о принятых решениях;

– запрашивают и получают друг от друга в установленном порядке необходимые информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные и иную информацию, необходимую для выполнения задач и принятия решений в соответствии с установленной компетенцией.

При необходимости, а также в целях осуществления более тесного взаимодействия между конкретным органом исполнительной власти и органом местного самоуправления может быть заключен договор (соглашение) о взаимодействии, в котором устанавливается перечень полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых сторонами по договору (соглашению), определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, ответственность сторон, срок действия договора (соглашения) и порядок продления данного срока, основания и порядок досрочного расторжения договора (соглашения), иные вопросы, связанные с исполнением положений договора (соглашения).

Подготовка проекта договора (соглашения) осуществляется органом исполнительной власти и органом местного самоуправления, являющимися сторонами договора (соглашения).

Договор (соглашение) подписывается руководителем органа исполнительной власти и главой муниципального образования.

Руководители органов исполнительной власти Республики Татарстан до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа исполнительной власти Республики Татарстан согласовывают кандидатуру с главой муниципального образования, на территории которого действует соответствующий территориальный орган.

В случае отказа в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа руководитель органа исполнительной власти Республики Татарстан вновь предлагает кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры руководитель органа исполнительной власти Республики Татарстан принимает решение о назначении руководителя территориального органа исполнительной власти

Республики Татарстан либо о представлении его к назначению в установленном порядке.

О несогласовании кандидатуры руководителя органа исполнительной власти Республики Татарстан одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует Президента Республики Татарстан и Премьер-министра Республики Татарстан (Кабинет Министров Республики Татарстан).

В целях осуществления согласованного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в конкретных сферах деятельности (отраслях) органы местного самоуправления вправе определить (определяют) аналогичный порядок предварительного согласования кандидатур на должности руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан с руководителями органов исполнительной власти соответствующей отраслевой компетенции.

Проекты решений органов исполнительной власти, затрагивающих интересы муниципальных образований, направляются руководителем органа исполнительной власти главам соответствующих муниципальных образований.

Главы указанных муниципальных образований вправе в месячный либо в иной установленный срок со дня получения проекта решения внести к нему свои предложения и замечания, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом исполнительной власти.

В случае несогласия с внесенными предложениями и замечаниями по проекту решения о возникших разногласиях руководитель органа исполнительной власти информирует соответственно Президента Республики Татарстан или Кабинет Министров Республики Татарстан.

Органы исполнительной власти вправе привлекать по согласованию

представителей органов местного самоуправления для участия в работе создаваемых ими рабочих групп, комиссий и экспертных советов по подготовке проектов законов и иных нормативно-правовых актов Республики Татарстан.

Органы исполнительной власти о принятых ими решениях информируют органы местного самоуправления путем направления им копий соответствующих правовых актов в установленном порядке.

Органам местного самоуправления рекомендуется по вопросам, требующим согласованных действий или взаимодействия с органами исполнительной власти, информировать их о подготовке соответствующих решений и направлять им копии принятых решений в установленном порядке.

В случаях, когда для решения вопросов местного значения необходимо получение информации, заключений, экспертиз (далее – информация) от органов исполнительной власти, заинтересованный орган местного самоуправления обращается с запросом в соответствующий орган исполнительной власти. Срок получения необходимой информации указывается в запросе.

В случаях, когда запрашиваемая информация не может быть предоставлена в срок, указанный в запросе, орган исполнительной власти, получивший запрос, в 5-дневный срок с даты получения запроса согласовывает с органом местного самоуправления, направившим запрос, срок предоставления информации.

В предоставлении информации может быть отказано только в случаях, установленных законом.

Совместные координационные и совещательные органы образуются заинтересованными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также по решению Президента Республики Татарстан для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер, обеспечения согласованных действий

при решении определенного круга задач. Совместные координационные и совещательные органы могут создаваться при главах муниципальных районов или городских округов Республики Татарстан.

В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (по согласованию). В их состав также могут включаться депутаты Государственного Совета Республики Татарстан, представительных органов муниципальных образований, научных организаций, общественных объединений, которые имеют право совещательного голоса при принятии решений.

Организационно-техническое обеспечение деятельности координационных и совещательных органов осуществляет исполнительный орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо которого является председателем соответствующего координационного и совещательного органа.

Об образовании, реорганизации и упразднении, а также о годовых итогах деятельности координационных и совещательных органов их председатели информируют Президента Республики Татарстан и Кабинет Министров Республики Татарстан.

Обращения органов местного самоуправления к органам исполнительной власти подлежат рассмотрению в установленные законодательством сроки.

О принятых мерах по обращениям органов местного самоуправления руководитель органа исполнительной власти в письменной форме уведомляет орган местного самоуправления, направивший обращение.

В случае наделения в установленном порядке органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями Республики Татарстан органы исполнительной власти в соответствии с законом и в пределах своей компетенции вправе издавать по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Татарстан обязательные для исполнения нормативно-правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Татарстан, за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Порядок осуществления органами исполнительной власти контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Татарстан определяется законодательством.

При необходимости могут разрабатываться регламенты взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления при осуществлении ими согласованных действий в определенной сфере деятельности, в том числе по отдельным вопросам государственного управления, включая образование совместных координационных и совещательных органов, которые по согласованию с органами местного самоуправления утверждаются нормативно-правовыми актами Кабинета Министров Республики Татарстан.

Особо важные вопросы осуществления взаимодействия в рамках Регламента, в том числе разногласия, возникшие в процессе взаимодействия, по которым органами исполнительной власти и органами местного самоуправления не достигнуто согласия, рассматриваются Советом глав муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Васильев А.А.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // Консультант плюс.

² См.: Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2006. — № 8–9 (II часть).

³ См.: Собрание законодательства Свердловской области. — 2006. — № 5.

⁴ См.: Указ Главы Республики Коми от 22.11.2008 г. № 101 «Об утверждении регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Коми с органами местного самоуправления Республики Коми».

Аннотация

Статья посвящена обзору нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, на примере Республики Татарстан. Авторами рассматриваются формы такого взаимодействия. Кроме того, в статье анализируется опыт Республики Татарстан в регулировании вопросов взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, регламент, контроль, передача отдельных государственных полномочий, Совет глав муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан.

Summary

Article is devoted to the review of regulations governing the interaction of executive authorities and local self-government on the example of the Republic of Tatarstan. The authors consider the forms of such cooperation. In addition, the article examines the experience of the Republic of Tatarstan in the regulation of questions of the interaction of executive bodies and local authorities.

Key words: executive authorities, local self-government, control, transfer of certain state powers, Council of heads of municipalities and urban districts of the Republic of Tatarstan.