

УДК 342.5:352.075

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Р.И. Загидуллин, аспирант КГУ

Конституция Российской Федерации¹ закрепила независимость местного самоуправления, отметив, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Между тем невозможно сегодня представить деятельность органов местного самоуправления без тесного взаимодействия с органами государственной власти. Очевидно, что проблема взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти является одной из ключевых в процессе становления местного самоуправления в Российской Федерации.

По вопросам исполнения отдельных государственных полномочий взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти может осуществляться в двух плоскостях: по «вертикали» и по «горизонтали».

Взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере осуществления отдельных государственных полномочий носит властно-ориентированное содержание и соответственно им больше присуще отношение по «вертикали».

Следует выделить особый вид взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления с элементами «вертикального» характера, который возникает в случае законодательной

инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации. Право законодательной инициативы органов местного самоуправления закреплено в ч.1 ст. 6 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², в которой отмечается, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации принадлежит представительным органам местного самоуправления. В качестве примера можно привести обращение Городского Совета муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан, который в порядке реализации права законодательной инициативы своим решением от 4 июля 2007 г. № 23/7 внес в Государственный Совет Республики Татарстан проект Закона Республики Татарстан «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости»³. Данный законопроект получил юридическую силу в виде Закона Республики Татарстан № 66-ЗРТ от 27 декабря 2007

года «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по осуществлению государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости»⁴, на основе которого муниципальное образование было наделено государственными полномочиями. Эта инициатива, безусловно, ускорила появление востребованного закона. Важно отметить, что муниципальное образование самостоятельно обозначило в нем свои приоритеты, с которыми полностью согласился высший представительный орган государственной власти Республики Татарстан⁵.

В «вертикальных» взаимоотношениях при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями господствуют отношения «сверху вниз», то есть от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Как известно, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только законом. Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ не предусматривает получение согласия органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий.

Между тем некоторые субъекты Российской Федерации первоначально предусматривали данную норму в своем законодательстве. Например, в ст.6 Закона Самарской области от 6 мая 2000 года № 17-ГД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями»⁷ говорилось, что наделение государственными полномочиями производится только с согласия органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, и переданные

государственные полномочия не должны препятствовать решению органами местного самоуправления вопросов местного значения. С января 2006 года данный закон был признан утратившим силу⁸. Пункт 3 ст.2 Закона Республики Марий Эл от 1 января 1997 г. № 49-З «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями республики Марий Эл»⁹ предоставил органам местного самоуправления право не соглашаться с органами государственной власти по вопросу передачи полномочий. В случае возникновения спорной ситуации предусматривалось создание согласительной комиссии, состоящей из представителей органов региональной государственной власти и органов местного самоуправления. Если разногласия не удавалось преодолеть с помощью согласительной комиссии, орган местного самоуправления имел право не принимать отдельные государственные полномочия, известив об этом органы государственной власти. Данный закон утратил силу и на его замену пришел Закон Республики Марий Эл от 4 марта 2005 года № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл»¹⁰, в котором вышеуказанные положения о согласовании уже отсутствуют.

Региональные законы, содержащие положения о получении согласия у органов местного самоуправления, действовали до вступления в силу Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а после его принятия субъекты Российской Федерации постепенно отказались от данной нормы. Такие действия представительных органов власти субъектов Российской Федерации в значительной степени были обусловлены тем, что по закону 1995 года № 154-ФЗ¹¹ права органов местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями зачастую нарушались, например, передавались не законом или передавались без финансового

обеспечения и т.д. Новый закон 2003 года № 131-ФЗ данные проблемы решил, и необходимость согласования вопроса с органами местного самоуправления отпала.

Федеральный законодатель совершенно верно не предусмотрел возможность отказа органов местного самоуправления от наделения отдельными государственными полномочиями, поскольку данные отношения основаны на власти и подчинении. Вместе с тем, федеральный законодатель в достаточной мере защитил органы местного самоуправления, определив, что: отдельные государственные полномочия передаются только законом¹²; при этом органам местного самоуправления должны быть переданы необходимые финансово-материальные средства¹³; органы местного самоуправления вправе обращаться с законодательной инициативой о внесении изменения и (или) дополнений в ранее принятые законы субъекта либо их отмене, признании полностью или частично утратившими силу; местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту¹⁴.

На наш взгляд, лучший способ найти компромисс — это участие органов местного самоуправления в подготовительных стадиях подготовки и принятия законопроекта. В таком случае более полно будут учтены интересы обеих сторон.

Еще одной формой «вертикального» взаимодействия «сверху вниз» является правотворчество государственных органов исполнительной власти в сфере осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Данное положение закреплено в ст. 20 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ: «По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъ-

ектов Российской Федерации вправе издавать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением».

Также федеральный законодатель предусматривает подконтрольность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Конституция Российской Федерации¹⁵ в части 2 статьи 132 отмечает, что реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Данное положение получило дальнейшее закрепление в пункте 1 статьи 21 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ: органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Стало обязательным правилом предоставление органами местного самоуправления отчетов об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий¹⁶.

Следующей формой «вертикального» взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является прекращение осуществления отдельных государственных полномочий. Имеется несколько вариантов прекращения осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, а именно:

1) случаи, которые влекут прекращение исполнения отдельных государственных полномочий вне зависимости от воли органов государственной власти и органов местного самоуправления (окончание срока, на который государственные полномочия были переданы, и др.);

2) случаи, когда осуществление отдельных государственных полномочий прекращается по инициативе органов государственной власти;

3) случаи, когда осуществление отдельных государственных полномочий

прекращается по инициативе органов местного самоуправления¹⁷.

Н.В. Ханов считает, что прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий возможно путем принятия решения представительным органом местного самоуправления об отказе от их исполнения¹⁸. По нашему мнению, законодательный орган, приняв соответствующий закон, обязывает органы местного самоуправления осуществлять отдельные государственные полномочия. Невозможно прекращение исполнения отдельных государственных полномочий в связи с возражением органов местного самоуправления, в том числе и с принятием представительным органом муниципального нормативного правового акта, который в данном случае не будет иметь никакой юридической силы.

Существуют два варианта отказа органами местного самоуправления от осуществления полученных отдельных государственных полномочий по инициативе, а именно: выступление с законодательной инициативой в представительный орган субъекта Российской Федерации о признании частично или полностью утратившим силу конкретного закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или обращение в суд. Последнее закреплено в ч. 2 ст. 20 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в которой зафиксировано, что «признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 настоящего федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий».

В «вертикальное» взаимодействие вписываются следующие действия ор-

ганов государственной власти, которые вправе:

– привлекать к ответственности органы местного самоуправления и их должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательством¹⁹;

– давать письменные предписания по устранению нарушений требований законов, допущенных органами местного самоуправления в ходе осуществления отдельных государственных полномочий²⁰;

– обжаловать в судебном порядке муниципальные правовые акты, действия (бездействия) органов местного самоуправления, нарушающие требования законодательства по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий²¹.

Отношения по «горизонтали» – отношения одного уровня, когда субъекты участвуют в общественных отношениях как равноправные стороны. В настоящее время наметилась тенденция смещения взаимодействий от властно-ориентированных («вертикальных») к равноправному сотрудничеству всех участников территориального развития («горизонтальным»), включая корпорации, трудовые коллективы, банки, профсоюзные кооперативные и исследовательские организации, различные группы населения и другие субъекты. При этом представительные и исполнительные органы власти выступают в качестве организаторов такого взаимодействия, которое вызвано следующими факторами: необходимостью создания демократической основы эффективной структуры исполнительной власти; потребностями финансирования региональных программ; переносом центра тяжести муниципальных трансфертов с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации; формированием новой системы финансирования региональной и местной инфраструктур, основанной на долевом участии государства, органов местного самоуправления и частного сектора²².

Взаимодействия по «горизонтали» происходят в форме совместных сове-

щений, мероприятий по реализации государственных программ. Важную роль в данном виде взаимоотношений играют постоянно действующие координационные органы (Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), Всероссийский совет местного самоуправления и др.), которые позволяют местным органам самоуправления донести до сведения государственных чиновников свои проблемы, защитить интересы и высказать свое видение решения имеющихся проблем.

Например, 24 апреля 2007 года Комиссия по правовым проблемам регионального развития и местного самоуправления Ассоциации юристов России при участии Министерства регионального развития Российской Федерации провела «круглый стол» на тему «Правовые проблемы реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и полномочий органов местного самоуправления другого уровня»²³. Как нарушения Федерального Закона от 6 октября 2003 года участниками «круглого стола» было отмечено: 1) поступление с запозданием из соответствующих бюджетов субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий после начала их осуществления, что приводило к отвлечению средств местного бюджета от решения вопросов местного значения; 2) Непокрытие в ряде регионах выделенных компенсаций реальных расходов органов местного самоуправления на осуществление переданных государственных полномочий.

В условиях ненадлежащего финансирования переданных полномочий ставится под сомнение возможность надлежащего контроля и надзора за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий, поскольку последние несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным об-

разованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Участниками «круглого стола» были выработаны рекомендации Государственной Думе Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации по улучшению ситуации в этой сфере. В частности, Правительству Российской Федерации было рекомендовано разработать критерии определения качества и эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, пределы контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; предложено обеспечить разработку методических рекомендаций органам местного самоуправления по порядку исполнения ими каждого передаваемого государственного полномочия Российской Федерации, а также по порядку их участия в осуществлении иных государственных полномочий Российской Федерации, если это участие предусмотрено федеральными законами (такая же рекомендация дана и органам государственной власти субъектов Российской Федерации).²⁴

Аналогичные мероприятия стали проводиться на региональном уровне. Например, 11 декабря 2009 года в Самарской Губернской Думе состоялся «круглый стол» на тему «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в ходе реализации государственных полномочий Самарской области, переданных органам местного самоуправления». В его рекомендациях представительному и исполнительному органам Самарской области значатся: проведение «круглых столов» и семинаров по данной проблеме; предоставление субвенций органам местного самоуправления на исполнение переданных государственных полномочий своевременно поквартально; упрощение процедуры предоставления отчетов об использовании предоставленных им на осуществление пере-

данных государственных полномочий финансовых средств и материальных ресурсов; оказание методической помощи органам местного самоуправления²⁵.

Таким образом, в настоящее время проявилась тенденция к «горизонтальному», равноправному, сотрудничеству, что вызвано необходимостью совершенствования действующего законодательства с целью ликвидации выявленных в процессе его претворения в жизнь просчетов и недостатков.

На современном этапе одним из серьезных упущений в федеральном законодательстве является отсутствие механизма получения компенсации органами местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий в случае, если субъект федерации предоставил финансовые средства в недостаточном объеме.

Новый институт «горизонтально-го» взаимодействия обладает боль-

шой потенциальной возможностью для дальнейшего совершенствования действующего законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Важно отметить, что выработанные методические рекомендации носят коллегиальный характер. Такой формат сотрудничества позволяет преодолеть ведомственные интересы и поставить во главу угла общественные приоритеты. В будущем, в случае, если эти рекомендации приобретут более глубокий правовой характер, они еще сильнее будут воздействовать на качество законотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти в этой сфере. Более того, в конкретных случаях наряду с законами они могут регулировать деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря, № 237.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ http://nabchelny.ru/administration/resheniia_gorodskogo_soveta/2007-08-29/23_zasedanie (дата обращения: 9.02.2010).

⁴ Республика Татарстан. 2007. 28 декабря.

⁵ В период с 1996 по 1997 год во многих субъектах Российской Федерации (например, Алтайский, Краснодарский, Приморский края, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ростовская, Смоленская области и т.д.) были приняты законы о порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления. На сегодняшний день наметилась тенденция отмены этих нормативных правовых актов. Например, Закон Саратовской области от 05 сентября 1996 «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления муниципальных образований в Саратовской области» 30 марта 2007 года был признан утратившим силу; Закон Волгоградской области от 17 июля 1996 года № 75-ОД «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Волгоградской области» 14 октября 2009 был признан утратившим силу.

⁶ Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст.3822.

⁷ Волжская коммуна. 2000. 19 мая.

⁸ Закон Самарской области от 28 ноября 2005 года № 216-ГД «О признании утратившим силу Закона Самарской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями»// Волжская коммуна. 2005. 13 декабря.

⁹ Марийская правда. 1997. 4 декабря.

¹⁰ Марийская правда. 2005. 11 марта.

¹¹ Федеральный Закон от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 35. Ст. 3506.

¹² Пункт 2 ст. 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹³ Пункт 5. ст. 19 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁴ Часть 1 ст. 6 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

¹⁶ Часть 2 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁷ См., например, *Ханов Н.В.* Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 154.; *Дитятковский М.Ю.* Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. — С. 229.

¹⁸ *Ханов Н.В.* Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 155.

¹⁹ См.: *Борисов А.С.* Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — № 2. — С. 12–17; *Гришин В.В.* Основания и меры юридической ответственности органов местного самоуправления перед государством // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 4. — С. 18–19.

²⁰ Ч.3 ст. 21. Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²¹ См.: *Дитятковский М.Ю.* Контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Закон и право. — 2007. — № 2. — С. 25–28.

²² *Миннегулов И.Х.* Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. — С. 58.

²³ В мероприятии участвовали руководители и представители федеральных и региональных органов власти, Администрации Президента Российской Федерации, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, органов местного самоуправления, представители научных кругов, члены Общественной палаты Российской Федерации.

²⁴ <http://www.sovetmo.ru/ref-mest-samoupr/other/249.rtf> (дата обращения: 12.02.2010).

²⁵ <http://www.samgd.ru/80/19710> (дата обращения: 12.02.2010).

Аннотация

В современных условиях актуальность приобрела проблема взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Ключевой формой их взаимодействия становится институт наделения последних отдельными государственными полномочиями. В статье рассматриваются различные формы взаимодействия: как проведение совещаний и «круглых столов» с участием представителей законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, местное самоуправление, наделение государственными полномочиями.

Summary

In modern conditions the problem of the relations between public authorities and local government has become urgent in the Russian Federation. The institution of empowerment of the local government becomes the key form of their interaction. The article considers different forms of interaction: holding meetings and «round tables» with participation of the representatives of legislative, executive power and the local government.