

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 21 мая 2020 г.

Аннотация: рассматриваются конституционно-правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, выделяются принципы их взаимодействия. Раскрывается вопрос правового регулирования осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ, взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, осуществление отдельных государственных полномочий.

Abstract: consider constitutional legal mechanism of interaction of government power of the Subjects of the Russian Federation and local self-government bodies, principles of interaction of government power of the Subjects of the Russian Federation and local self-government bodies, legal regulation of certain state powers transferred to local authorities by federal laws and laws of Subjects of Russian Federation.

Key words: local self-government, local self-government bodies; government power of the Subjects of the Russian Federation, interaction of government power of the Subjects of the Russian Federation and local self-government, realization of certain state powers.

Поиск оптимального взаимодействия органов публичной власти различных уровней на каждом этапе развития государства и общества имеет свои особенности и строится на основе определенных принципов. Анализируя законодательство прошлых лет и сравнивая его с действующим законодательством, можно отметить, что в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ субъекты РФ имели значительные возможности властного воздействия на муниципальную власть, а также на объем и содержание компетенции местного самоуправления. «Практика показала, что в период действия данного закона существенно возросло неоправданное вмешательство органов государственной власти субъектов РФ в компетенцию муниципальных

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

образований, которые порой значительно расширяли перечень вопросов местного значения отдельных видов муниципалитетов»².

Современный исторический этап развития местного самоуправления в России достаточно противоречив. С одной стороны, реформой начала 2000-х гг. предполагалось достигнуть четкого разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти, но последующие многочисленные поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)³, напротив, создали ситуацию, при которой по ряду общественных отношений сложно, а иногда и невозможно определить в чьей именно компетенции находится тот или иной вопрос. Данное обстоятельство затрудняет эффективное взаимодействие органов публичной власти различных уровней.

Вопрос о взаимодействии органов публичной власти рассматривался Конституционным Судом РФ. В постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ Конституционный Суд РФ разъяснил, что из смысла ст. 12 и ч. 1 ст. 132 Конституции РФ⁵ следует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Установление общих принципов организации местного самоуправления в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не должна противоречить Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам. Отмечается, что механизм государственного управления и местное самоуправление нераздельны и являются составной частью единого конституционного механизма.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁶ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ. Так, в ст. 12 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признается и

² *Бялкина Т. М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 70.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Там же. 1996. № 23. Ст. 2811.

⁵ Там же. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁶ Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но при этом в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Статьи 5 и 6 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают соответственно полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления. Статья 18.1, посвященная оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, устанавливает возможность выделения за счет средств бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. В законе содержится также отдельная глава 4, посвященная наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Статьи 63 и 63.1 предусматривают предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, а также субсидий, дотаций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ. Глава 10 предусматривает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью как перед населением, так и перед государством. Статья 75 в некоторых случаях, предусмотренных законом, устанавливает возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ субъекты РФ наделяются полномочиями по установлению порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ. Часть 1 ст. 6 предоставляет право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ представительным органам местного самоуправления. Статья 12 предоставляет органам местного самоуправления право вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ предложения о кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. В соответствии с п. «а» и «д. 1» ст. 7 высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) представляет субъект РФ в отношениях с органами мест-

ного самоуправления, а также может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления. В соответствии с данным законом к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относится решение вопросов участия в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также координации деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для муниципальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта РФ. Статья 26.3 наделяет субъекты РФ правом перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Органы государственной власти субъектов РФ вправе также передавать имущество субъекта РФ во временное пользование органам местного самоуправления. Примечательно, что на основании полученной от органов местного самоуправления информации о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих или могущих повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан, органами государственного контроля (надзора), по согласованию с прокуратурой субъекта РФ, могут проводиться внеплановые проверки деятельности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.

Федеральные законы, устанавливающие нормы взаимодействия государственной и муниципальной власти, не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному закону № 131-ФЗ и ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»⁷ содержится вывод о существовании единства системы публичной власти и необходимости укрепления взаимодействия и согласованного функционирования ее уровней. Речь идет и о взаимодействии субъектов РФ и органов местного самоуправления. Наличие единых функций и задач у органов государственной власти и органов местного самоуправления – это та основа, опираясь на которую Суд обосновал возможность участия субъектов РФ в закреплении способов формирования системы органов местного самоуправления. Суд констатировал, что регулирующее воздействие государства на местное самоуправление осуществляется и в связи с участием местного самоуправления в достижении целей государ-

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

ственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (абз. 2 п. 2.1).

Н. В. Малявкина считает, что весьма неоднозначной, спорной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления является совместная или конкурирующая компетенция органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований⁸. Поскольку власть в Российской Федерации осуществляется народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а эти органы обладают общими сферами социально-экономической деятельности, то возникает потребность в их взаимодействии в процессе осуществления своих полномочий. Такое взаимодействие должно быть нормативно упорядочено и представлять собой систему согласованных действий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и строиться на определенных принципах. В правовой литературе предлагается немало систем-принципов местного самоуправления, в чем-то схожих, а в чем-то и различающихся⁹.

К. Ф. Шеремет сделал вывод о том, что общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации – это закрепленные в нормах Конституции РФ и законах РФ и определяющие демократическую организацию местного самоуправления как института публичной власти принципы, соблюдение которых обязательно для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, населения и образуемых им органов местного самоуправления в целях реализации равного права граждан Российской Федерации на местное самоуправление, обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения на территориях муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, а также с уставами муниципальных образований¹⁰. Общие принципы местного самоуправления, безусловно, проявляются в принципах отдельных институтов местного самоуправления (территориальной организации, компетенции, муниципальной службы и

⁸ См.: *Малявкина Н. В.* К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2013. № 4. С. 15–18.

⁹ См., например: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 97–103 ; *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. М., 2000. С. 42 ; *Дементьев А.* Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. Обнинск, 2009. С. 26–27 ; *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России : учебник. М., 2016. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» ; и др.

¹⁰ См.: *Шеремет К. Ф.* Система и содержание общих принципов организации местного самоуправления // *Местное самоуправление : современный российский опыт законодательного регулирования.* М., 1998. С. 47–48. См. также: *Овчинников И. И.* Муниципальная власть (теоретико-правовой аспект). М., 2016. С. 70–71.

др.), в том числе и в принципах взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Специальные принципы закреплены в конституциях и уставах, а также, законах субъектов РФ, которые определяют порядок взаимоотношения государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, поскольку в каждом институте имеются свои особенные принципы, отражающие его специфику, что позволяет выделять их и рассматривать в качестве отдельной подсистемы.

На основе анализа научной литературы по вопросу о принципах взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления можно сделать вывод о том, что на это взаимодействие также оказывают влияние общие принципы местного самоуправления, такие как принципы законности, гласности, самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и др.¹¹

В рамках данной статьи особый интерес представляют специальные принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, к которым следует отнести следующие принципы:

1. Принцип организационной обособленности местного самоуправления, определяющий место местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Как и всякая публичная власть, местное самоуправление имеет общую основу с государственной властью, которая на муниципальном уровне приобретает новые черты, связанные, прежде всего, с возможностью ее осуществления непосредственно за счет использования потенциала самоорганизации граждан. Это означает, что местное самоуправление не является альтернативой государственной власти, а представляет собой специфический элемент государственного устройства¹². Таким образом, исходя именно из этого принципа, строятся основы взаимоотношений муниципальных образований и органов государственной власти.

2. Принцип компетенционной обособленности местного самоуправления, выражающийся в самостоятельности решения вопросов его собственной компетенции. Федеральный закон № 131-ФЗ для каждого вида

¹¹ См., например: *Бялкина Т. М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73; *Семенов М. И.* Самостоятельность по предметам ведения как конституционный принцип местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 29–37; *Антонова Н. А.* Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 64–67; *Тихалева Е. Ю.* Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 40–44; и др.

¹² См.: *Винников А. А., Пархоменко А. Г.* Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // Новый юридический журнал. 2014. № 4. С. 22–32.

муниципальных образований установил свой перечень вопросов местного значения. Помимо этого, существуют отдельные статьи закона, в которых перечислены полномочия органов местного самоуправления, а также принципы их определения. «Следует приветствовать такой подход, который направлен на создание определенных гарантий компетенционной независимости местного самоуправления»¹³.

3. Принцип согласованности действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, который должен осуществляться в целях обеспечения стратегических целей государства. Задачи развития основных сфер жизни общества и государства, а также основные направления деятельности по их достижению должны определяться органами государственной власти Российской Федерации, исходя в том числе из необходимости обеспечения согласованности в действиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

4. Принцип взаимной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, означающий, что при взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления речь должна вестись об ответственности не только органов местного самоуправления перед государством, но и самих государственных органов за обеспечение законных прав и интересов местного самоуправления¹⁴.

5. Принцип целесообразности, предполагающий, что любое взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления должно отвечать определенным целям. Любая передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий должна быть целесообразна, обеспечена необходимыми средствами для их успешной реализации.

6. Принцип равноправия органов государственной власти и органов местного самоуправления, заключающийся в том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления должны взаимодействовать как равные, а не подчиненные друг другу субъекты права. Это предполагает гарантированность законно установленных прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

7. Принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям, проявляющийся в обеспечении органов местного самоуправления средствами и ресурсами, необходимыми им для реализации возложенных на них полномочий, как относящихся к их собственным предметам ведения, так и отдельных переданных государственных полномочий. Первая часть обеспечивается федеральным

¹³ Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении : анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2–19.

¹⁴ См.: Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России : учеб. пособие. М., 2006.

законодательством, вторая – законами субъектов РФ о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Основная задача органов государственной власти в их взаимоотношениях с местным самоуправлением заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. В соответствии со ст. 5 и 6 Федерального закона № 131-ФЗ правовое регулирование в области местного самоуправления осуществляется по следующим направлениям:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. Как уже говорилось выше, Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливают общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Отдельные принципы закреплены также в конституциях, уставах и законах субъектов РФ;

2) правовое регулирование общих вопросов организации местного самоуправления. Об этом говорится в главе 8 Конституции РФ, в общих положениях Федерального закона № 131-ФЗ. То есть это те положения, на которых строится вся система организации местного самоуправления, начиная от правовой основы местного самоуправления, заканчивая особенностями ее организации;

3) правовое регулирование прав и обязанностей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Этому вопросу посвящена глава 3 Федерального закона № 131-ФЗ;

4) правовое регулирование прав и обязанностей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Согласно ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов РФ. Ими же определяются условия, а также порядок контроля государства за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. «Осуществление отдельных государственных полномочий не право, а именно полномочие (право + обязанность) органов местного самоуправления. Это следует из ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, определяющей, что органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать закон»¹⁵. На территории Воронежской области за все время было принято всего 20 законов Воронежской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Из них в настоящее время действуют восемь (см. законы Воронежской области от 07.12.2006 № 108-ОЗ¹⁶; от 20.11.2007 № 121-ОЗ¹⁷; от 03.04.2006 № 29-ОЗ¹⁸;

¹⁵ *Попова Н. Ф.* О государственных полномочиях органов местного самоуправления // Современный юрист. 2016. № 1 (14). С. 9–18.

¹⁶ Молодой коммунары. 2006. № 140.

¹⁷ Собр. законодательства Воронежской области. 2008. №11. Ст. 354.

¹⁸ Коммуна. 2006. № 51.

от 11.11.2009 № 135-ОЗ¹⁹; от 29.12.2009 № 190-ОЗ²⁰; от 01.11.2011 № 154-ОЗ²¹; от 07.12.2009 № 153-ОЗ²²; от 07.12.2009 № 152-ОЗ²³). На основании федерального законодательства и принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в каждом из этих законов предусмотрены отдельные Перечни муниципальных районов Воронежской области, органов местного самоуправления, которые наделяются государственными полномочиями органов государственной власти Воронежской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств областного бюджета, а также Методики расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям за счет средств областного бюджета и Методики расчета субвенций бюджетам муниципальных районов на осуществление полномочий органов государственной власти Воронежской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств областного бюджета;

5) правовое регулирование ответственности органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, контроля и надзора за их деятельностью.

Необходимо отметить, что взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления осуществляется также в форме проведения совместных совещаний и совместного обсуждения тех или иных вопросов, создания совместных комиссий, рабочих групп и работы в них, проведения взаимных консультаций, заключения соглашений о взаимодействии и координации деятельности, взаимного представительства сторон, принятия совместных нормативно-правовых актов, передачи части своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления является логичной закономерностью, обеспечивающей надлежащее функционирование государства в целом и его органов в частности. Чем последовательнее разработана в законодательстве и реализована на практике модель взаимодействия органов власти в государстве, тем эффективнее она осуществляет свои задачи. Бесспорно, обеспечение такого взаимодействия государственных и муниципальных органов власти являются одной из самых сложных, но в то же время необходимых задач. Научно-теоретическое обоснование и законодательное закрепление принципов взаимодействия, конкретизация компетенции с подробным описанием процедуры наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями позволит повысить эффективность взаимодействия органов государ-

¹⁹ Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 11. Ст. 493.

²⁰ Там же. 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 597.

²¹ Там же. 2011. № 11 (ч. 1). Ст. 762.

²² Там же. 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 560.

²³ Молодой коммунальщик. 2009. № 136.

ственной власти и местного самоуправления в процессе исполнения ими своих полномочий в общих сферах социально-экономической деятельности, достичь высоких результатов их деятельности.

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: kitaevave@mail.ru

Voronezh State University

Kitaeva V. E., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: kitaevave@mail.ru