
Раздел Юридические науки

42 (Сентябрь) 2020

УДК 342.5

**ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Шкандерова Надежда Александровна

бакалавр

Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина,
г. Краснодар

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

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление.

Развитие и функционирование местного самоуправления обеспечивают тесные контакты между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Их прямое взаимодействие проявляется в определенных формах. Под формами взаимодействия в отечественной конституционно-правовой науке понимается тип общения участников взаимодействия [1, с. 12]. Некоторые авторы научных работ в понятие «формы взаимодействия» включают средства, с помощью которых достигается последовательность в своей деятельности [2, с. 73].

Несмотря на то, что в отечественной юридической науке большое значение уделяется вопросам форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, нет единого мнения о видах и содержании форм взаимодействия. В этой связи хотелось бы, прежде всего, поддержать мнение некоторых авторов о том, что форма взаимодействия - это вид коммуникации между участниками правоотношений, основанный на принятии решений и выполнении действий, направленных на достижение общей цели [3, с. 34]. В контексте взаимодействия всех уровней власти (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления) выделяются два типа тесных взаимоотношений. Если при этом отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся на конституционном принципе федерализма, то структура отношений между Российской Федерацией и ее субъектами не получила «принципиального» определения. Все чаще ученые склоняются к мнению о том, что отношения органов государства и органов местного самоуправления не

могут быть идентичными отношениям между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов. Однако высказываются мнения о распространении принципа федерализма на эти отношения.

Существующие различия в отношениях между федеральным и региональным уровнями государственной власти, взаимоотношениях государства и местного самоуправления не позволяют в полной мере распространить на них такое понятие, как «федерализм». Автономный характер формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления предпочтительнее федерального. Муниципалитеты не проявляют признаков государственного образования, а органы местного самоуправления организационно изолированы от органов государственной власти, в отличие от органов власти субъектов Российской Федерации, которые образуют с ними единую систему.

В вопросе о формах взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления важное место отводится критериям (основаниям) классификации существующих форм взаимодействия. В зависимости от того, по чьей инициативе осуществляется взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, Н. И. Соломка разграничивает существующие формы взаимодействия на три основных группы: 1) осуществляются по инициативе государственных органов субъектов Российской Федерации (нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления, контроль, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, др.); 2) реализуется по инициативе органов местного самоуправления (законодательная инициатива, обращения в органы государственной власти и т.д.); 3) инициированные и осуществляемые государственными органами и местными органами (заключение договоров и контрактов, создание государственными органами структур, специализирующихся на взаимодействии с местными органами власти, создание консультативных и координационных органов и т.д.) [4, с. 89].

Е. С. Шугрина выделяет основные формы отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; заключение договоров и соглашений; создание координационно-совещательных органов, совместных рабочих групп; осуществление права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации; направление заявлений и обращений органов местного самоуправления в государственные органы [5, с. 333].

Рассматривая различные мнения ученых, необходимо выделить некоторые формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: 1) регуляция

координационной деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; 2) организация совместных координационных, консультационных, совещательных образований; 3) оказание методической помощи органам местного самоуправления; 4) наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями; 5) контроль со стороны государственных органов за соблюдением законодательства органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления и исполнением переданных государственных полномочий; 6) организация обучения и переподготовки муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления; 7) право законодательной инициативы органов, представляющих местную автономию, в органах законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации; 8) заключение договоров и соглашений между органами государственного управления и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом; 9) подготовка и принятие программ развития самоуправления и иных программ; 10) разрешение споров; 11) государственная финансовая поддержка органов местного самоуправления; 12) определение и осуществление расходов и формирование доходов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления; 13) рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, должностными лицами субъектов РФ, к которым эти обращения направлены, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Некоторые из указанных форм являются предметом исследования отечественных ученых[6, с. 21; 7, с. 14].

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

Поскольку формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления весьма разнообразны, раскроем содержание некоторых из них.

Особое значение для Российской Федерации имеет координация деятельности государственных органов разного уровня. Одна из основных и распространенных форм взаимодействия между этими органами - координация деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Координация означает

координацию, комбинацию, согласованность (основных концепций, действий, составных частей чего-либо). Она способствует решению тактических и стратегических задач местного самоуправления в соответствии с государственной и муниципальной политикой. Координация создает условия для формирования общих интересов и согласования мер. Координация основана на взаимных интересах субъектов, отношения между органами государственной власти и местного самоуправления строятся на принципах сотрудничества. При этом законодатель оперирует термином, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, категорию «содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление».

Другая форма взаимодействия связана с координацией деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - создание постоянно действующих или временных совместных совещательных, согласовательных и координирующих рабочих органов, которые созданы для регулирования взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Эта форма прямо не предусмотрена федеральными законами и не получает в них своего развития. Создание таких органов может быть предусмотрено постановлениями Правительства Российской Федерации, правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственный контроль над местным самоуправлением - это самостоятельная форма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. По объекту, контроль подразделяется на контроль за соблюдением законов и контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий местными автономными органами. Каждый из видов контроля имеет свою специфику, что обусловлено особенностями статуса и наделению определенными государственно-властными полномочиями, органов осуществляющих регулятивную деятельность. В этой связи контроль со стороны региональных органов исполнительной власти можно охарактеризовать как административный. Однако следует иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации считает, что право органов государственной власти субъекта Российской Федерации отменять акты органов местного самоуправления противоречит Конституции Российской Федерации. [8].

Статья 8 Европейской хартии местного самоуправления предусматривает, что любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства надзорного органа была соизмерима с важностью интересов, которые такое вмешательство направлено защитить. [9]. Таким образом, сделаем вывод, что обязательным условием эффективности государственного контроля за местным самоуправлением является его адекватность.

Наиболее используемой формой взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, закрепляемой в Конституциях субъектов РФ и уставах муниципальных образований, является заключение договоров и соглашений в порядке, установленном принятым законом субъекта Российской Федерации. Федеральное законодательство не содержит правил, прямо предписывающих такое взаимодействие. Независимость государственных и муниципальных властей в определении форм осуществления своих полномочий разрешена законом. Это дает основание полагать, что взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления возможно на договорной основе. Эта форма взаимодействия часто упоминается в региональном законодательстве.

Особое место в процессе взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления занимают принятые ими программы развития отдельных муниципальных образований, включая социально-культурное развитие, инвестиции, методологическая поддержка органам местного самоуправления.

В целом анализ федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении показывает, что процесс формирования правовой основы взаимодействия регионального и местного уровней идет очень активно. Однако он не отражает полной картины процесса взаимодействия сторон. В большинстве случаев уставы субъектов Российской Федерации не содержат специфики взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Зачастую, уставы субъектов Российской Федерации отражают только договорную форму взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Многие уставы содержат специальные статьи, посвященные взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления и делегированию полномочий.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Взаимодействие всегда специфично. В отдельных случаях это проявляется в основных направлениях, формах и принципах взаимодействия сторон. Вместе с тем совершенствование существующих форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления повысит эффективность их взаимодействия.

2. Федеральное и региональное законодательство не содержит определения и систематического закрепления основных форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Отсутствие законодательно закрепленных форм на более высоком уровне означает, что вопрос о формах взаимодействия либо вообще не регулируется, либо регулируется лишь частично на

муниципальном уровне. При этом обеспечение баланса между соблюдением свободы муниципальных образований и интересами государства невозможно без определения форм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления с их четким регулированием. В этой связи целесообразно принять самостоятельный федеральный закон, регулирующий понятие и содержание форм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

Список литературы:

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. - 13-е изд., изм. и доп. - М.: Инфра-М, 2018. С. 765 - 768.
2. Безруков А.В. Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. - 2015. - № 6. - С. 25 - 29.
3. Безруков А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия// Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 6.
4. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. М.: Городец, 2015. С. 351 - 352.
5. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 19.
6. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 4. - С. 42 - 46.
7. Кудинов В. В. К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите Государственной границы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 8.
8. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2007. С. 667 – 669.
9. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Российская газета. — 1997. — 6 февр.
10. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ : принят Гос. Думой РФ 20.03.1998. // Собр. законодательства РФ.

1998. - № 15. - Ст. 1695.

11. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 36.
12. Устав Архангельской области от 23.05.1995 (ред. от 19.11.2010) // Волна. — 2001. — № 13. — 3 апр.

ISSN 2541-9250

НАУКА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВРЕМЕНИ

Международный научный журнал

Ежемесячное научное издание

№9 (42) 2020

ISSN 2541-9250



9 772541 925005 >

Библиографическое описание статьи:

Шкондерова Н.А. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Наука через призму времени. — 2020. — №9 (42). — с. 18-22



<http://www.naupri.ru/journal/2653>

© Шкондерова Н.А., 2020

© Редакция научного журнала «Наука через призму времени», 2020