

*О.А. Воробьева*, кандидат педагогических наук, доцент,  
доцент кафедры «Предпринимательское и трудовое право»  
*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

*Ключевые слова:* государство; публичная власть; разделение власти; государственная власть; местное самоуправление; федеральный закон.

*Аннотация:* В статье рассмотрены признаки, формы и сферы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1, с. 25].

Российская Конституция провозглашает права и свободы человека и гражданина, которые являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Также Основным Законом РФ закреплен принцип разделения властей (ст. 10), определены органы государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах (ст. 11), конституционные основы местного самоуправления (ст. 12, гл. 8), сферы ведения Российской Федерации и ее субъектов и др.

Природа публичной власти предполагает для Российской Федерации наличие как минимум двух уровней ее реализации: государственный и местный. Следует отметить, что государственная власть реализуется на федеральном и региональном уровнях, а местная власть осуществляется в городских, сельских поселениях, а также на территории других муниципальных образований.

Мы согласны с точкой зрения С.А. Авакьяна, что существует как минимум три формы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти.

Первую форму взаимодействия характеризует тем, что вышестоящие органы помогали и будут помогать в хозяйственно-финансовом отношении местному самоуправлению.

Вторая форма взаимодействия заключается в том, что вышестоящие органы должны выступать в качестве надзорной инстанции, «оберегающей» местное самоуправление от принятия незаконных и неправильных, необоснованных решений, не позволяющей забыть о государственном интересе.

Третья форма взаимодействия заключается в том, что вышестоящие органы призваны быть инстанцией, которая помогает, в том числе и методически, местному самоуправлению, обобщая и распространяя их положительный опыт.

Государственная власть и местное самоуправление представляют собой сложные взаимодействующие системы, которые являются основными способами реализации публичной власти народа. Являясь по своей природе неполитической, власть местного самоуправления основывается на сочетании государственных и общественных начал. Самостоятельность местного самоуправления не предполагает абсолютной независимости от государства. Но не следует отождествлять местное самоуправление, включая исполнительные органы местного самоуправления в систему органов государственной власти, потому что это приведет к искажению сущности местного самоуправления, в том числе и к замене его государственным управлением на местах [2, с. 7].

К признакам взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления можно отнести:

- 1) наличие двух и более субъектов правоотношения;
- 2) активную деятельность субъектов правоотношения;
- 3) согласованную деятельность субъектов правоотношения;
- 4) наличие единой цели, на достижение которой направлена деятельность субъектов правоотношения [3, с. 26].

Как отмечает Н.Л. Пешин, к сферам взаимодействия государственной власти и местного самоуправления относятся:

- установление общих принципов организации местного самоуправления;
- регулирование компетенции органов местного самоуправления;
- определение полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления;
- делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- осуществление контроля за деятельностью местного самоуправления [4, с. 140].

Концепция взаимодействия государственных и местных органов представляет собой обособленный пласт. При этом необходимо исходить из того, что государственное централизованное управление и местное самоуправление – это не однопорядковые явления, они скорее противостоят друг другу, так же как государство и гражданское общество – взаимно связанные, но противоположные по сути образования [5].

Ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 года закрепляет принципиальные положения о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. И, как заметил И.И. Овчинников, именно эти положения стали основополагающими в процессе формирования механизма взаимодействия между органами исполнительной власти, прежде всего субъектов Федерации, и органами местного самоуправления [6, с. 72].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] закрепил новый характер взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Он не только не содержит прежних указаний о запрете осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами, но и впервые предусматривает возможность непосредственного осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Данное положение существенно расширяет возможности органов государственной власти

непосредственно влиять на деятельность органов местного самоуправления и способствует укреплению вертикальных взаимосвязей. В частности, применительно к реализации отдельных государственных полномочий теперь установлено (ст. 20), что органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении – за счет средств местных бюджетов – и тех государственных полномочий, которые прямо законом органам местного самоуправления не переданы, но это их участие предусмотрено федеральными законами. Формулировку «вправе» в данном случае следует понимать как обязанность, если такое участие органов местного самоуправления в реализации не только не переданных, но и иных государственных полномочий вытекает из федерального закона [6, с. 73–74].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел и возможность прямого участия органов государственной власти субъектов Федерации в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности лиц местного самоуправления (ст. 34, 37), помимо предусмотренных в Законе процедур ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (ст. 72–75).

Можно сделать вывод, о том, что взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления – это деятельность государственных органов власти и органов власти местного самоуправления, направленная на решение общих задач, развитие межбюджетных отношений и распределение полномочий, основанная на государственном и муниципальном контроле за соблюдением законодательства и предполагающая экономическую самостоятельность и организационно-правовую направленность местного самоуправления.

На наш взгляд, необходимо вести работу по следующим направлениям.

В рамках дальнейшего процесса конституционного развития было бы правильно на конституционном уровне зафиксировать понятие «публичная власть», а также указать на собирательный характер данного понятия, включающего государственную власть (федеральную и субъектов РФ), а также местное самоуправление (муниципальную власть). Это позволит адекватно урегулировать множество сходных отношений, затрагивающих и государственный, и муниципальный уровни власти, и ввести институты публичных органов власти, услуг, службы, собственности и т. д.

В определении местного самоуправления, закрепляемом в российском законодательстве, несмотря на его достоинства, касающиеся, прежде всего, его развернутого характера и демократизма, имеется значимый пробел – отсутствие указания на то, что местное самоуправление представляет собой один из уровней публичной власти. В этой связи в легальном определении местного самоуправления следует закрепить в том числе его трактовку как уровня публичной власти.

Хотелось бы также отметить, что в ст. 3 Конституции РФ отсутствует единое понятие представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (такое понятие между тем присутствует в ч. 2 ст. 97 Конституции РФ: «Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления»); отсутствие же единого понятия и единой системы представительных органов власти, с одной стороны, ослабляет представительные органы власти, снижает их конституционную функцию быть представителями интересов народа, с другой стороны, нивелирует представительные и исполнительные органы власти в пользу последних.

Формулировка ст. 12 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в

систему органов государственной власти», в сочетании с гл. 3 «Федеративное устройство», создающей региональный уровень государственной власти, превращает административные центры субъектов РФ и иные крупные мегаполисы в псевдосамоуправление, ничего общего с самоуправлением не имеющее, в то время как это должен быть третий уровень государственной власти [8].

Следует принять федеральный закон «О Президенте Российской Федерации», где четко определить права и обязанности главы государства, процедуру его отрешения от должности.

В Указе Президента РФ от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», Указе Президента РФ от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» следует более четко определить сферы деятельности министерств и ведомств, с тем чтобы исключить дублирование полномочий.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» подробно установить вопросы взаимоотношений между Правительством РФ и иными органами государственной власти.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» предусмотреть обязанность Правительства РФ по обеспечению действия законов подзаконными актами. Установить меры ответственности за неисполнение данной обязанности.

Учитывая сложившуюся практику и в интересах четкого определения структуры и состава Правительства России, в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» следует выделить категорию первых заместителей Председателя Правительства РФ, изложив ст. 6 Закона в следующей редакции: «Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации – Председателя Правительства Российской Федерации, первых заместителей, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров».

Необходимо принять федеральный закон «О конституционно-правовой ответственности», активно использовать средства парламентского контроля.

Необходимо принять федеральный закон «О согласительных процедурах разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации», который будет способствовать эффективному функционированию конституционно-правового механизма разрешения разногласий в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Гражданском процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ прописать процедуру рассмотрения дел по рассмотрению заявлений органов местного самоуправления о признании недействительными законов или иных правовых актов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Усилить гарантии самостоятельности местного самоуправления, прежде всего финансовой.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: Nota Bene, 2010. 192 с.
2. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 128 с.
3. Нуркин М.Г. Теоретико-правовые основы взаимодействия государственных органов власти и органов власти местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2009. № 8. С. 22–26.
4. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 460 с.

5. Безруков А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 31–35.
6. Овчинников И.И. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления: теоретико-правовые аспекты // Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности: труды кафедры конституционного и административного права. Вып. 1. М.: ТЕИС, 2006. С. 59–82.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–37.

**FEATURES OF INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER AND BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

© 2016

*O.A. Vorobyova*, PhD (Pedagogy), Associate Professor, assistant professor of Chair  
“Business and employment law”  
*Togliatti State University, Togliatti (Russia)*

*Keywords:* state; public authority; division of the authorities; state power; local self-government; federal law.

*Abstract:* The article describes the features, forms and spheres of interaction of bodies of state power and bodies of local self-government.