

Куркуль Ксения Валерьевна*,
*студент ФГБОУ ВПО «Самарский
государственный университет»
(г. Самара)*

СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современное управление социумом основывается на взаимодействии двух основных форм и способов управления: государственного управления и местного самоуправления. Управление предполагает воздействие на поведение людей, подчиненность воли одних воле других для получения определенного результата, осуществляемое посредством власти.

Наделенная полномочиями государственная власть пронизывает, присутствует в каждом социальном поле в силу своего административно-управленческого характера, означая позицию и уполномочивая своих представителей (органы и должностные лица) в каждой точке социального пространства, через систему знаний властных отношений, осуществлять влияние на общую социальную стратегию¹. Если говорить о местном самоуправлении, то, как известно, во времена СССР местные органы власти (Советы и избираемые ими исполнительные комитеты) рассматривались как органы государственной власти. Такой подход был связан с тем, что считалось, что публичная власть – это только государственная власть. Однако, с этим утверждением согласиться нельзя, поскольку очевидно, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, а публичная власть может быть и муниципальной, осуществляемой органами местного самоуправления². В Российской Федерации местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в установленных законами РФ и ее субъектов пределах самостоятельное решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Говоря о публично-правовом характере местного самоуправления,

* © Куркуль К.В., 2014

Ф.А. Лещенков отмечает, что местное самоуправление, несомненно является формой осуществления публичной власти, так как имеет элементы управления (управленческие полномочия) в отношении граждан государства, проживающих на территории муниципального образования, осуществляет представление и защиту интересов граждан, как любая демократическая власть, и, наконец, включено в систему политических отношений с органами государственной власти. Правовые основы этих взаимоотношений установлены в ст. 12 Конституции РФ, где сказано, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своей компетенции и не входят в систему органов государственной власти.

Самостоятельность местного самоуправления заключается также в недопустимости органов государственной власти вмешиваться в процесс осуществления местного самоуправления при отсутствии оснований для этого. Сущность местного самоуправления заключается в автономности от других органов государственной власти, самостоятельности населения в решении местных проблем. Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, соответственно последние не могут давать обязательных указаний муниципальным органам. Органы местного самоуправления лучше разбираются в своих проблемах и смогут найти оптимальные пути их разрешения.

Сфера установления компетенции органов публичной власти является ключевой в осуществлении властных полномочий.

Цель местного самоуправления – решение вопросов местного значения. Этой своей главной направленностью органы местного самоуправления отличаются от всех других органов публичной власти, в том состоит их функциональная конституционная специфика.

Конституция РФ не дает полного перечня вопросов местного значения. Опираясь на зарубежный опыт, она называет лишь некоторые из них и это вполне соответствует современным тенденциям правового регулирования компетенции местного самоуправления в развитых странах. Определяя возможность отнесения каких-либо вопросов к ведению органов власти разного уровня в зависимости от конкретных условий, Координационный комитет по местным и региональным органам Совета Европы подчеркнул, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местах, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук.

Это, в частности, полномочия, относящиеся к условиям жизни, дорогам, жизнью, культуре, социальной и молодежной политике, развитию и городскому планированию и т. п.

Такое содержание местного самоуправления подтверждается практикой подавляющего большинства современных государств. В «Мировом докладе», подготовленном несколько лет назад Международной организацией объединенных городов и местного управления на основе фундаментального исследования муниципалитетов стран мира, приводятся данные о том, чем занимаются органы самоуправления. Но везде на первое место поставлено обеспечение условий повседневной жизни людей.

Вопросу разграничения полномочий между уровнями власти в стране уделяется внимание со стороны чиновников, парламентариев. Так, председатель Комитета Госдумы России по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления В. Князев на парламентских слушаниях в Госдуме России отметил, что параллельно с передачей на муниципальный уровень полномочий, осуществление которых должно быть максимально приближено к жителям, следует исключить из перечня вопросов местного значения те, которые по своей сути не могут являться местными.

Как отмечается в литературе, человек прежде всего является членом общества, в котором он преследует свои личные интересы, и лишь потом – гражданином, участником политических процессов. Большинство решений, принятых государственным органом власти, затрагивающих права и законные интересы личности, в дальнейшем реализуются посредством действий и решений местных органов власти.

Важно учитывать, будучи организационно обособленными, федеральные и региональные органы государственной власти участвуют в решении муниципальных проблем, а органы местного самоуправления – в осуществлении федеральных и региональных программ. В федеративных государствах местное самоуправление взаимодействует как с федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов федерации, причем с последними в большей степени.

В настоящий момент действующим законодательством предусмотрены не все возможные аспекты такого взаимодействия. В частности, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации»³ представительным органам муниципальных образований предоставлено право законодательной инициативы лишь в законодательном органе субъекта.

В 2007 г. законодательно установлена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, перечень показателей для которой определяется Президентом РФ. В 2010 году Указом Президента РФ такой перечень был определен и установлена обязанность глав местного самоуправления муниципальных районов и городских округов ежегодно представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за отчетный год и о планируемых значениях на трехлетний период. Таким образом, органы государственной власти имеют прямую информационно-отчетную связь с органами местного самоуправления.

Кроме этого, взаимодействие может осуществляться и на основании соглашения о сотрудничестве, в рамках которого можно выделить сотрудничество по направлениям:

а) в законотворческой деятельности, в области анализа практики применения и контроля исполнения законов региона (рассмотрение законодательных инициатив, обсуждение проектов законов, оказание организационно-методической помощи в реализации права законодательной инициативы, участие депутатов думы в заседаниях комитетов и комиссий законодательного собрания);

б) в нормотворческой деятельности (оказание методической помощи в подготовке муниципальных правовых актов, содействие в проведении экспертизы проектов муниципальных актов, направление справочной информации по принятым законам, затрагивающим права и обязанности представительных органов муниципальных образований);

в) в организации обмена опытом деятельности законодательным собранием и представительными органами иных муниципальных образований (анализ и распространение положительного опыта по применению законов региона, а также в осуществлении нормотворческой деятельности, проведение семинаров по вопросам обмена опытом деятельности представительных органов муниципальных образований);

г) в организации учебы (проведение семинаров по актуальным

вопросам деятельности представительных органов муниципальных образований, изучение депутатами опыта работы законодательного собрания, его комитетов и комиссий).

Конституциями (уставами), законами и иными актами субъектов РФ предусматриваются также иные формы взаимодействия.

В ряде регионов в настоящее время действуют советы законодательных собраний по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований, которые являются постоянно действующими координационно-совещательными органами.

Основными задачами такого совета являются содействие органу законодательной власти субъекта РФ в осуществлении в соответствии с федеральным законодательством по вопросам местного самоуправления, содействие комплексному и конструктивному сотрудничеству законодательного собрания региона с представительными органами муниципальных образований и развитию муниципальных образований области. Например, в Самарской области интересным представляется опыт по созданию в советах комиссий по направлениям работы, которые помогают выявлять наиболее актуальные проблемы муниципалитетов, обеспечивают более тщательную подготовку вопросов, выносимых на рассмотрение Совета, а также позволяют членам Совета стать полноправными участниками законотворческого процесса.

День депутата (парламентский день) подразумевает проведение различных совместных мероприятий с участием депутатов регионального и местного уровней на базе регионального парламента или местных представительных органов. Это пленарные заседания, семинарские занятия, встречи в комитетах региональных парламента для обсуждения актуальных вопросов и проблем, находящихся в ведении соответствующего комитета, выставки-презентации муниципальных образований, «круглые столы» и т.д.

Собрания или съезды депутатов представительных органов муниципальных образований позволяют народным избранникам пообщаться друг с другом, сверить свои позиции по ключевым вопросам развития территорий, обменяться опытом, высказаться о наиболее актуальных для районов проблемах, а принятые резолюции стали своеобразной программой действий для всех уровней власти на территории районов в предстоящий период. Как правило, в таких съездах

принимают участие и представители законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В практике работы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления применяются и иные формы взаимодействия.

В отдельных субъектах Российской Федерации проводятся Дни законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях. Так, в Самарской области такие мероприятия посвящены в первую очередь изучению вопросов практики применения законодательства и проблем его реализации.

Таким образом, государственная власть согласно российской конституции заканчивается на уровне областей, далее власть осуществляется органами местного самоуправления. Последние являются субъектами политической, но уже не государственной власти.

Органы местного самоуправления участвуют в реализации единой государственной политики в рамках своей компетенции.

Система органов государственной власти неустойчива до тех пор, пока не будет эффективно взаимодействовать с территориальным механизмом самоуправления.

¹ Баев В.Г., Пугина О.А. Власть как юридическая категория: интерпретация власти в правовой науке // Российская юстиция. – 2012. - № 2.

² Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учеб. пособие для студентов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

³ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.