И. А. Космина

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Работа представлена кафедрой административного права Северо-Западной академии государственной службы.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор А. А. Старовойтов

В условиях преобразования системы государственного управления вопросы взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления приобретают особую актуальность, поскольку от качества взаимодействия зависит эффективность управления регионом. С правовой точки зрения содержание явления взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления можно раскрыть через анализ элементов юридического механизма, принципов и форм взаимодействия.

Ключевые слова: исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, взаимодействие, юридический механизм, правовые основы взаимодействия, правовые гарантии, принципы, форма взаимодействия.

In the time of reorganisation of public administration, issues, concerning the interaction between executive authorities of the subject of Federation and municipal bodies, become urgent, as efficiency of regional administration depends on the quality of the interaction. From the legal point of view content of the interaction between executive authorities of the subject of the Russian Federation and municipal bodies could be revealed by means of scientific research of the structure of the legal machinery, principles and forms of interaction.

Key words: executive authorities of the subject of the Russian Federation, municipal bodies, interaction, legal machinery, legislative base of relations, legal guarantees, principles, forms of interaction.

Рубеж XX–XXI вв. в значительной части государств ознаменовался крупномасштабными реформами, направленными на преобразование систем государственного управления [1, с. 8]. Российская Федерация также не стала исключением. Ключевая роль в реформах отводится органам исполнительной власти, кроме того, достаточно внимания уделяется региону как объекту управления [2, с. 196; 4, с. 23, 39]. При этом все большее признание получает идея, что в систему управления делами государства и общества наряду с государственными органами интегрированы и органы местного самоуправления как носители публичной власти, наиболее приближенной к населению [2, с. 200; 3, с. 19; 5, с. 43; 8, с. 188]. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Как доказали теория и практика, взаимодействие – это наиболее эффективная и оправданная форма взаимоотношений органов публичной власти, направленная на координацию усилий и совместное решение задач.

С научно-правовой точки зрения содержание понятия взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления можно раскрыть через анализ юридического механизма взаимодействия, под которым мы будем понимать систему организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляются и регулируются взаимоотношения между исполнительными органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата. Рассмотрим элементы, формирующие структуру юридического механизма взаимодействия.

1. Во-первых, это правовая основа взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, которую составляет совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, норм международных договоров РФ, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов, определяющих правовое положение органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления и регулирующих порядок взаимодействия между ними. Общие начала взаимодействия государственных и муниципальных органов заложены Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Среди федеральных актов в рассматриваемом контексте прежде всего следует назвать Конституцию РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [6, ст. 5005], «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7, ст. 3832]. На уровне субъектов РФ вопросы взаимодействия органов публичной власти регулируются Уставами (Конституциями) субъектов РФ, законами субъектов РФ о местном самоуправлении и иными правовыми актами. Общий анализ нормативной базы показывает, что взаимодействие исполнительных органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в настоящий момент не получило необходимого комплексного регулирования.

2. Вторым элементом юридического механизма выступают отношения, кото-

рые возникают между исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в процессе взаимодействия. Характеризуя указанные отношения, отметим, что это разновидность социальных отношений. По своей сути, они являются организационно-правовыми – в том смысле, что направлены на упорядочивание совместной деятельности властных субъектов для решения поставленных перед ними задач. Укажем также, что взаимоотношения исполнительных органов власти субъекта РФ и муниципальных органов могут выступать как в форме правоотношений, так и строиться на иных социальных нормах.

3. Следующий элемент – система правовых гарантий взаимодействия, под которой мы будем понимать установленную законодателем совокупность условий и средств, обеспечивающих эффективную реализацию прав и обязанностей органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по осуществлению взаимодействия и надлежащую охрану их осуществления. С точки зрения содержания правовые гарантии можно разделить на материальные, среди которых особое место занимают гарантии организационной, имущественной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, и процессуальные. Примером материальной гарантии взаимодействия служит запрет на участие государственных органов в формировании органов местного самоуправления (кроме случаев, предусмотренных законом). К процессуальным гарантиям относятся гарантии, обеспечивающие процедуру, порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Для гармонизации взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления важную роль играют принципы взаимодействия, содержание которых предопределяется объективными условиями. Полагаем необходимым назвать следующие принципы: 1) целенаправленности взаимодействия; 2) организующей направленности взаимодействия; 3) единства социальных и экономических целей исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления; 4) соблюдения баланса интересов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления; 5) учета компетенции исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления; 6) соразмерности административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления; 7) децентрализации власти; 8) гласности; 9) законности. Отметим, что не все из названных принципов закреплены на уровне правовых актов, некоторые находят пока только доктринальное обоснование.

Взаимодействие исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления может выступать в различных формах: взаимное информирование; согласование решений; проведение совместных совещаний, коллегий; участие в совместных мероприятиях; методическая помощь; заключение договоров; контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий и др. Формы взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления можно классифицировать по разным основаниям. По способу организации взаимодействия – на структурированные и неструктурированные; исходя из степени активности участников взаимодействия – на формы взаимодействия, в которых активной стороной выступают органы исполнительной власти субъекта РФ, в которых обе стороны активны и формы в которых активным участником выступают органы

местного самоуправления; в зависимости от продолжительности осуществления – постоянные и временные.

В заключение выскажем убеждение, что сейчас, когда статус органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления определен, сформированы органы местного самоуправления, проявилась потребность в более подробном регулировании взаимоотношений между разными органами публичной власти. Тенденция современности – гибкость механизма публичного управления, возрастание значения связей, вписывающих органы в общую систему управления. Обращение внимания в нормативном регулировании на регламентацию динамических явлений, процедур – это признак демократического, развитого правового государства. Кроме того, оптимизация и гармонизация взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления влияет на эффективность управления регионом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. 352 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2005. 584 с.
3. *Васильев В. И.* Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003.
4. Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития / Под ред. И. Л. Бачило. М., 1998. 432 с.
5. *Овчинников И. И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. 330 с.
6. Собрание законодательств РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
7. Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
8. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2001. 355 с.