

Среди таковых информационно-воспитательная; правозащитно-ориентирующая; правозащитно-восстановительная.

Следует согласиться с выводом Т.Д. Матвеевой, что «оптимальным вариантом функционирования правозащитных организаций в демократическом государстве является их органическое включение в продолжение государственной политики, которое позволит устранить существующие недостатки в деятельности государства по обеспечению и защите прав и свобод человека»¹.

К.В. Чеснов

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ МЕЖУРОВНЕВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Опыт убедительно свидетельствует о том, что движение современной цивилизации к самоуправлению народов – длительный и весьма противоречивый процесс. Внедрение принципов самоуправления приносит пользу обществу только тогда, когда оно опирается на объективно назревшие экономические и социальные потребности, выражает требования общественного прогресса.

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации на местах стала постепенно восстанавливаться представительная власть. Однако следует отметить, что принципы местного самоуправления в нормативных правовых актах реализуются лишь частично или непоследовательно. На практике полномочия местных представительных органов минимизируются, происходит изъятие их из сферы местного самоуправления районов и городов областного подчинения с административно подчиненными им территориями в сферу регионального управления. Представляется, что более эффективно процесс развития самоуправленческих начал на местах, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, стал осуществляться с принятием Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

¹ См.: Матвеева Т.Д. Неправительственные организации в механизме защиты прав человека. – М., 1997. – С. 94.

организации местного самоуправления в Российской Федерации»², в том числе, в контексте внесенных в него впоследствии изменений и дополнений.

По нашему мнению, конституционная модель местного самоуправления в России не безупречна, что обуславливало сбои в деле реализации муниципальной реформы в России. В отечественной конституционно-правовой науке и практике преобладает концепция негосударственной природы местного самоуправления. Это выражается в стремлении внедрить негосударственную доктрину местного самоуправления, освободив тем самым государство от обеспечения насущных потребностей населения. Между тем, сущность, цель и задачи местного самоуправления состоят в том, чтобы помочь государству удовлетворять нужды каждого человека, поскольку местное самоуправление, будучи приближенным к населению, является первичным уровнем организации публичной власти³. Ученые отмечают, что данный процесс приобрел несколько гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования. На проводившейся в 2004 г. конференции «Местное самоуправление в России. Теория и практика»⁴ подчеркивалось, что под влиянием политических перипетий развитие идеи о самоуправлении привело к путанице терминов «власть» и «самоуправление», необоснованному противопоставлению понятий «государственное руководство», «управление» и «местное самоуправление». Иначе говоря, произошла подмена понятий, и с помощью категории «местное самоуправление» предпринимается попытка вывести муниципальную власть за пределы влияния государственного механизма.

Следует заметить, что в ряде современных европейских стран преобладает позиция, связывающая местное самоуправление с государством, сотрудничающим с ним в решении общенациональных задач. Так, Р. Граверт отмечает: «Чем полнее втягиваются местные

² Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.garant.ru

³ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 324.

⁴ Местное самоуправление в России. Теория и практика: материалы научно-теоретической конференции. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 27.

территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны ориентирам государственной политики»⁵.

Опыт английского местного самоуправления показывает, что центральное и местные правительства нацелены на выполнение общей задачи: обеспечить благосостояние общества. В этой связи российский исследователь В. А. Баранчиков отмечает, что, несмотря на различные оценки места муниципалитетов в системе органов публичной власти Великобритании, их государственная природа никогда не оспаривалась: современная практика взаимоотношений между Центром и местными органами управления показывает, что последние, в принципе, приблизились к статусу агентов центрального правительства⁶.

Принятая в 1978 г. Конституция Испании признала местную власть в качестве основного элемента государства. Она провозгласила принцип автономии как неперемный для управления на местах собственными интересами, а также утвердила новую структуру местных органов власти (ст. 137)⁷. Как указывает Е. Морева, и в нынешней обстановке местная власть в Испании получила возможность выражать интересы тех регионов, которые она представляет, увязывать их с интересами всего общества и центральной власти, охранять подобное соотношение в дальнейшем и развивать его с учетом меняющихся интересов тех или других сторон»⁸.

Еще в начале 70-х гг. XX в. известный российский ученый П.В. Барабашев подчеркивал, что в западных странах в эволюции местного управления наблюдается тенденция сращивания местных дел с общегосударственными интересами, вследствие чего многократно усилена природа муниципальных институтов⁹.

⁵ См.: Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 197.

⁶ См.: Баранчиков В.А. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании // Реформы управления в странах Западной Европы. – М., 1993. – С. 10-11.

⁷ Конституция Испании // Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. – М.: Бек, 2009. – С. 213.

⁸ См.: Морева Е. Местная власть в Испании: ход реформ и преобразований // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1999. – С. 64-66.

⁹ См.: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). – М.: Наука, 1975. – С. 13.

Сравнение систем самоуправления, закрепленных в основных современных правовых системах – англосаксонской и континентальной, показывает, что обе они отказались от противопоставления местного самоуправления государству. Степень самостоятельности местных органов весьма скептически оценивается, прежде всего, в англосаксонских странах. Английский исследователь К. Дейвис подчеркивает, например, что местное самоуправление – это, прежде всего, управление, т. е. осуществление публичной власти на местном уровне¹⁰.

Во французской доктрине остается распространённой трактовка местного самоуправления в естественно-правовом аспекте. Здесь проводится различие между искусственно созданными (актами центральных властей) и «естественно» сложившимися образованиями, лишь признанными центральными властями. Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут иметь значительную самостоятельность и руководствоваться, прежде всего, местными интересами. Российский исследователь А. И. Черкасов ссылается на все более распространяющееся во французской правовой науке мнение о том, что местные органы, чаще всего, формируются для удобства управления государством, поскольку с момента достижения последним определенных размеров отказаться от существования местных органов становится просто невозможно¹¹.

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, большинство отечественных и зарубежных ученых и практиков отмечают достаточно низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся. До сих пор существуют проблемы в сфере правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальные образования ощущают недостаток финансовых средств, не завершен процесс формирования

¹⁰ См.: Davis K. Local government Law. – L., 1983. – P. 35.

¹¹ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – С. 97.

муниципальной собственности, не решен вопрос с муниципальными землями, остро ощущается нехватка высококвалифицированных специалистов в области муниципального управления¹².

В качестве основных причин, сдерживающих развитие местного самоуправления в Российской Федерации, следует указать: недооценку, недопонимание, а нередко и ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, его чрезвычайной важности в деле демократических преобразований всего российского общества; низкий уровень научного и методического обеспечения местного самоуправления; отсутствие у местных органов власти опыта самостоятельного хозяйствования в системе рыночных отношений; отсутствие реальной ответственности государственных должностных лиц за превышение своих полномочий, а федеральных органов власти – за несоблюдение провозглашенных в некоторых государственных актах гарантий местного самоуправления; явно недостаточное использование зарубежного и прошлого отечественного опыта муниципального строительства, а также передовых технологий организации местной власти, применяемых в некоторых регионах России.

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления публичной власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление новых основ взаимоотношений центральных и местных органов. При этом вопрос о соотношении и взаимодействии местного самоуправления и государственной власти является одним из кардинальных в теории и практике муниципального строительства и права. По мнению С. А. Авакьяна, есть, как минимум, три канала их взаимодействия: во-первых, вышестоящие органы помогали и будут помогать в хозяйственно-финансовом отношении местному самоуправлению; во-вторых, они должны выступать в качестве надзорной инстанции, «оберегающей» местное самоуправление от принятия незаконных, а то и неправильных, необоснованных решений, не позволяющей

¹² См.: Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // Lex Russica (научные труды МГЮА). – 2009. – № 2. – С. 363-369.

забывать о государственном интересе; в-третьих, вышестоящие органы призваны быть инстанцией помогающей, в том числе методически, местному самоуправлению, обобщающей и распространяющей их положительный опыт. И, в конце концов, должна же быть в субъекте Российской Федерации инстанция, которая координировала, изучала бы и обобщала тенденции развития местного самоуправления, в свою очередь, испытывая его влияние по известному прежде принципу обратной связи¹³.

С нормативных позиций следует отметить, что определенные институциональные начала местного самоуправления закрепляются в конституциях (уставах) субъектов Федерации (Глава 10 «Местное самоуправление» Конституции Республики Мордовия¹⁴, Глава 8 «Местное самоуправление в Сахалинской области» Устава Сахалинской области¹⁵, иные); в ряде субъектов приняты законы, регламентирующие порядок формирования, структуру, полномочия, отдельные аспекты деятельности муниципальных органов (например, Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 116-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области»)¹⁶.

Также имеются примеры функционального (практического) взаимодействия субъектов Федерации с муниципальной властью. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе планом работы окружной Думы закреплено проведение ежемесячных совещаний, семинаров, в том числе информационных, с депутатами представительных органов местного самоуправления муниципальных образований с целью разъяснения государственной политики, пропаганды правовых знаний. Думой автономного округа создан Координационный Совет представительных органов местного самоуправления муниципальных

¹³ См.: Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. – М., 2008. – № 1 (19). – С. 298.

¹⁴ Конституция Республики Мордовия. Принята 21 сентября 1995 г. (с послед. изм. от 28 февраля, 27 ноября 1997 г., 7 октября, 17 декабря 1999 г., 9 ноября 2000 г., 5, 10 января, 28 мая, 12 ноября 2001 г., 7 июля 2003 г., 28 января 2004 г., 30 марта, 23 декабря 2005 г., 26 апреля, 26 июня, 5 октября, 1 декабря 2006 г., 3 мая, 13 сентября 2007 г., 26 марта, 20 мая 2008 г., 17 ноября 2009 г., 13 мая 2010 г.) // Известия Мордовии. – 1995. – № 180; www.constitution.garant.ru

¹⁵ Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. Принят Сахалинской областной Думой 28 июня 2001 г. (с послед. изм. от 11 марта, 13 мая, 29 ноября 2002 г., 9 июня, 17 октября, 14 ноября, 17 декабря, 31 декабря 2003 г., 14 октября 2005 г., 26 июня, 25 октября, 28 декабря 2007 г., 1 апреля, 11 декабря 2008 г., 13 февраля, 26 октября 2009 г., 28 апреля, 10 июня, 24 декабря 2010 г.) // www.constitution.garant.ru

¹⁶ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 324.

образований и государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа в целях обеспечения взаимодействия представительных органов местного самоуправления муниципальных образований и государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа¹⁷.

Местное самоуправление, будучи относительно самостоятельным институтом общественного развития, оказывает влияние на государство и его структуры, взаимодействует с ним. Это взаимодействие можно выразить в следующем: обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм; обязанность рассмотрения органами государственной власти и государственными должностными лицами обращений органов и должностных лиц местного самоуправления; обладание представительных органов местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации; право местного самоуправления предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, нарушающих права местного самоуправления; участие местного самоуправления в избирательном процессе при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и референдумов Российской Федерации и ее субъектов; осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий с одновременной передачей соответствующих финансовых средств.

Следует отметить, что различные аспекты взаимодействия государственных и самоуправленческих структур активно исследуются

¹⁷ См.: Волостригов П.С. Становление и развитие правовых основ осуществления местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе. Проблемы и перспективы развития территориальных основ местного самоуправления. Тезисы выступлений участников «круглого стола» Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – Тюмень, 2001. – С. 24; Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 г. (с послед. изм. от 28 ноября 1996 г., 30 сентября 1997 г., 12 января, 16 апреля 1998 г., 6 января, 30 октября 2000 г., 9 октября 2001 г., 11 марта, 6 декабря 2002 г., 14, 25 февраля, 30 апреля, 30 декабря 2003 г., 7 апреля, 5 июля, 22 ноября 2005 г., 23 марта, 20 июля, 31 октября 2007 г., 28 февраля, 21 июля 2008 г., 8 июня, 12 октября 2009 г., 3, 18 февраля, 2 апреля, 10 июля, 15 ноября 2010 г., 31 января 2011 г.) // www.constitution.garant.ru

в специальных работах, посвященных экономическому и финансовому взаимодействию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Не вдаваясь в анализ и оценку таких работ, необходимо обратить внимание на содержащиеся в них основополагающие положения, позволяющие раскрыть конкретные (экономические, финансовые) аспекты такого взаимодействия.

Резюмируя, отметим, что в настоящее время организация и деятельность местного самоуправления регламентируется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁸; конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами.

В то же время, следует учитывать, что даже самая идеальная нормативная база, сама по себе, еще не является гарантом создания в стране эффективной системы местного самоуправления. Для того, чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера.

Считаем, что одним из важных направлений совершенствования системы местного самоуправления является оптимизация деятельности органов местного самоуправления, в том числе, в аспекте межуровневого взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (ст. 34), в систему органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального

¹⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с посл. изм. от 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; www.garant.ru

образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

В контексте данной статьи особый интерес представляет правовой статус главы муниципального образования. Необходимо отметить особое, двойственное его положение. Главы муниципального образования, с одной стороны, является выборным должностным лицом и поэтому несет ответственность за свои действия непосредственно перед населением муниципального образования, а с другой, – как правило, наделяется полномочиями в сфере управления соответствующим муниципальным образованием, и поэтому подотчетен представительному органу местного самоуправления. Специфика правового статуса главы муниципального образования в данном случае вполне обоснованна, так как подобный механизм двойной ответственности выборного должностного лица позволяет повышать эффективность работы самого органа местного самоуправления и достигать «прозрачности» его деятельности. Кроме того, одним из положений Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является норма, устанавливающая императивное требование о том, что глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации (п. 4 ст. 36). Здесь имеет место проявление «механизма сдержек и противовесов».

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что функционирование исполнительных органов местного самоуправления осложняется наличием отдельных положений федерального законодательства, имеющих неоднозначное толкование. Так, п. 2 ст. 37 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. предусматривает, что главой местной администрации может быть глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на

должность главы администрации по контракту. Эта норма позволяет в правоприменительной практике допускать личное усмотрение.

С другой стороны, указанный закон не устанавливает однозначно порядок формирования самого исполнительно-распорядительного органа. Это приводит к тому, что и в современный период законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований наделяют главу администрации правом самостоятельно решать вопрос о формировании местной администрации. Однако, в некоторых субъектах Федерации (Омская, Владимирская, Рязанская области) главы администраций не наделены правом самостоятельно формировать исполнительные органы. Это право делегировано представительным органам¹⁹. Представляется, что в данном случае порядок формирования исполнительных органов местного самоуправления должен быть установлен федеральным законом.

Практика показывает, что в целях реализации своих функций в структуре большинства исполнительных органов местного самоуправления представлены органы специальной и функциональной компетенции. В качестве органов специальной компетенции, как правило, выступают отделы и управления. Органами функциональной компетенции, чаще всего, являются комитеты, осуществляющие на основе коллегиальности функции управления более чем в двух отраслях и сферах деятельности. Предпочтение этим видам муниципальных органов отдает и диспозиция п. 8 ст. 37 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации».

Однако современные социальные процессы на муниципальном уровне носят сложный, нередко комплексный характер. В связи с этим, в

¹⁹ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – С. 326.

рамках одного органа местного самоуправления возможно проявление смешанной компетенции. Примером таких управленческих структур могут служить департаменты, которые и позволяют сочетать отраслевое управление с функциональным руководством межотраслевого характера. В данной связи считаем обоснованным рассматривать органы смешанной компетенции в качестве перспективных для формирования исполнительных органов местного самоуправления.

Обращаясь к аспекту формализации специфики межуровневого взаимодействия местного самоуправления и субъектов Федерации в системе исполнительной власти, отметим, что основные направления данного процесса нашли непосредственное отражение в положениях Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, п. 2 ст. 6 данного закона устанавливает право государственных органов субъекта Федерации осуществлять в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством, исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Ст. 8 закона устанавливает, что «в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации». Вопросам такого направления межуровневого взаимодействия, в том числе, в сфере исполнительной власти, как осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, посвящена Глава 4. закона – «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». П. 4 ст. 36 закона определяет ряд полномочий главы муниципального образования по вопросам межуровневого взаимодействия. В ст. 37 содержатся нормы, посвященные вопросам взаимодействия исполнительных органов субъекта Федерации, в первую очередь, высшего должностного лица субъекта Федерации, с местной администрацией и ее главой. Достаточно подробно в законе

регламентируется участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в решении вопросов об ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством (ст. 74), а также удалении главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1). В свою очередь, ст. 75 данного закона закрепляет порядок временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, который структурно и содержательно аналогичен порядку взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов, и в большей части относится к сфере исполнительной власти. Отмеченные направления межуровневого взаимодействия в сфере исполнительной власти, формализованные в Федеральном законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», носят неисчерпывающий характер и указывают на множественность вариантов осуществления данного процесса, в первую очередь, между органами государственной власти субъекта Федерации и местного самоуправления.

При этом следует отметить, что в современной России отсутствуют как доктринальные, так и нормативно-установленные концепции осуществления данного правового института. С указанных позиций анализ конституционно-доктринальных и правовых источников способствовал раскрытию муниципального компонента межуровневого взаимодействия в системе исполнительной власти. При этом в контексте проведенного исследования он понимается как конституционно детерминированная, законодательно опосредованная, компетенционно гарантированная конструкция, отражающая совокупность юридических процедур в рамках ресурсно-обеспеченного сотрудничества, подконтрольности и подотчетности соответствующих исполнительно-властных структур, действующих на условиях взаимной ответственности в целях оптимизации публичного механизма и дальнейшей социальной модернизации.