



В.А.Лапин

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТЕЙ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Новая политическая система России, помимо института государственной власти, включает в себя институт местного самоуправления. Появление нового властного института в силу его общественно-государственной природы<sup>1</sup> сопряжено с формированием качественно новых механизмов взаимодействия властей. На современном этапе развития конституционной реформы в нашей стране проблема взаимодействия органов местного самоуправления, с одной стороны, и государственной власти, с другой, стала одной из главных.

<sup>1</sup> Подробнее см. мою статью "Потенциальные возможности местного самоуправления и его роль в судьбе российской государственности" в этом номере "Политики".

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти происходит на трех уровнях: муниципальном, региональном и федеральном.

На *муниципальном уровне* взаимодействие властей касается преимущественно вопросов местного значения, поэтому с известной долей условности можно считать, что принятые здесь решения не затрагивают напрямую интересов органов государственной власти.

На *региональном уровне* основными сферами взаимодействия являются проблемы регионального развития, а также порядок выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти соответствующих субъектов РФ. Таким образом, вопросы, решаемые на этом уровне, могут непосредственно затрагивать интересы органов государственной власти субъектов РФ.

Взаимодействие на *федеральном уровне* обусловлено в основном осуществлением органами государственной власти РФ своих полномочий на территориях муниципальных образований, в частности, по управлению расположенными там объектами федеральной собственности. В последнем случае при решении задачи комплексного социально-экономического развития муниципальных образований могут быть затронуты интересы федерального центра.

Многие аспекты взаимодействия властей наиболее рельефно проявляются и приобретают смысл, если их рассматривать с точки зрения регионального развития. Поэтому из всех возможных вопросов, по поводу которых власти могут вступать во взаимодействие, я подробно остановлюсь здесь на тех, которые связаны с *региональным развитием*. Однако прежде необходимо определить, что такое региональное развитие и каковы его субъекты.

**Субъекты  
регионального  
развития**

Согласно указу Президента от 3.06.1996 г. об "Основных положениях государственной региональной политики", под "регионом" понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации."

На первый взгляд, определение понятия "региональное развитие" не составляет особого труда. Очевидно, что региональное развитие означает прежде всего процесс социально-экономического развития соответствующих территориальных единиц<sup>2</sup>. Однако, такое определение сугубо формально и не способно раскрыть специфику рассматриваемого феномена. Чтобы выявить действительное содержание понятия "региональное развитие", целесообразно сравнить его с понятием "региональная политика".

Роль региона (субъекта Федерации, муниципального образования) в формировании и реализации государственной региональной политики может быть различной. Если регион реально участвует в этом процессе, государственная региональная политика будет осуществляться с учетом его интересов. В противном случае в ней найдут отражение только пожелания "центра", которые могут противоречить потребностям региона. В первом случае регион, наряду с "центром", окажется субъектом региональной политики, во втором – только ее объектом.

Положение, когда федеральный центр является единственным субъектом региональной политики, означает реализацию не региональной, а отраслевой модели развития, при которой основную роль в определении судьбы регионов играют структуры, уполномоченные государством (например, федеральные министерства). Напомню, что именно такая модель развития преобладала в СССР.

О региональном развитии как таковом можно говорить лишь при условии, если имеются наделенные определенными властными полномочиями региональные структуры. Другими словами, региональное развитие возможно только при наличии субъектов этого развития.

Согласно Конституции РФ, такие структуры в нашей стране существуют. Это – органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, получившие широкие права в вопросах, касающихся соответствующих территориальных социально-экономических целостностей. Так, в частности, по закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", к компетенции органов местного самоуправления отнесено "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования", т.е. органы местного самоуправления отвечают за комплексное развитие подведомственной им территории. Поскольку же, согласно закону, территории муниципальных образований могут покрывать собой практически всю территорию субъектов Федерации, можно сказать, что органы местного самоуправления выступают своего рода гарантами регионального развития, его реальными субъектами.

Разумеется, чтобы органы местного самоуправления могли на деле выполнять подобную функцию, одной законодательной базы мало. Региональные структуры, в том числе муниципальные образования, должны пройти еще определенный путь развития, прежде чем станут полноценными субъектами государственной политики. Речь идет о существенном изменении роли региональных территориальных структур: чтобы из объектов региональной политики превратиться в ее субъектов, они должны взять на

себя значительную долю полномочий федерального центра по региональному развитию, оставив ему лишь задачи, связанные функционированием государства как единого целого.

Итак, потенциальными субъектами взаимодействия по вопросам регионального развития на сегодняшний день являются органы государственной власти (РФ и ее субъектов) и органы самоуправления муниципальных образований. В качестве таких субъектов могут также выступать региональные ассоциации экономического взаимодействия (создаваемые субъектами РФ) и ассоциации муниципальных образований.

**Пути формирования системы институтов взаимодействия властей.**

Для формирования системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления необходимо решить три главные задачи:

- установить уровень взаимодействия, т.е. территориальную основу, на которой реально осуществляется взаимодействие властей;
- разделить компетенцию органов государственной власти (РФ и ее субъектов) и органов местного самоуправления;
- разработать и институционализировать механизмы и процедуры взаимодействия.

**Установление уровня взаимодействия** сводится к определению территориальной основы местного самоуправления и выработке адекватного ей административно-территориального деления, которое станет базой для создания соответствующей системы органов государственной власти и местного самоуправления<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Подробнее этот вопрос рассмотрен в моей статье "Местное самоуправление и территория" в данном номере "Политии".

**Разделение компетенции.** Решение этой задачи тесно связано с решением предыдущей: от установленного уровня взаимодействия в значительной степени зависит и реальный объем компетенции, который смогут реализовывать на соответствующей территории органы государственной власти и местного самоуправления.

Согласно Конституции России, "... 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...". Отсюда следует, что весь объем властных полномочий (кроме тех, которые реализуются непосредственно) распределяется между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Компетенция (предметы ведения и полномочия) органов местного самоуправления определяется федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Поскольку закон не допускает осуществления местного самоуправления органами государственной власти, эта компетенция формально может считаться исключительной, что предполагает высокую степень самостоятельности органов местного самоуправления. Отсюда, казалось бы, должно следовать, что основными поводами для взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти остаются процесс законотворчества и вопросы регионального развития, или, другими словами, что вза-

имодействие осуществляется главным образом не на муниципальном, а на региональном и федеральном уровнях.

Однако в реальной жизни решение любого вопроса (даже вопроса исключительного ведения) не может обойтись без привлечения внешних субъектов, т.е. – в данном случае – государственных органов. Иначе говоря, на практике поводами для взаимодействия двух институтов власти оказываются очень многие вопросы жизнедеятельности муниципальных образований.

Так, например, в соответствии с федеральными законами “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и “Об образовании” органы местного самоуправления отвечают за реализацию права граждан на получение обязательного основного общего образования, а также за организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования в целях осуществления *государственной политики* в области образования. Таким образом, федеральный законодатель, по существу, “доверяет” органам местного самоуправления проведение государственной политики. Но проведение *государственной политики* неизбежно предполагает взаимодействие с субъектом этой политики, т.е. с государством в лице его органов. (В сфере образования контроль за реализацией государственной политики связан, в частности, с соблюдением государственного образовательного стандарта.)

Приведенный пример показывает, что, хотя компетенция органов местного самоуправления формально установлена, проблема реального разделения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления тем не менее существует, причем решать ее придется по каждому конкретному направлению жизнедеятельности муниципального образования.

Поскольку содержание вопросов местного значения меняется по мере развития муниципальных образований и государства в целом, процесс разграничения и уточнения компетенции имеет непрерывный характер, требуя постоянного взаимодействия властей. Неустрашимым поводом для такого взаимодействия является и передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Все это указывает на необходимость соответствующей организационной поддержки, т.е. институционализации отношений между органами государственной власти и местного самоуправления, формирования системы институтов взаимодействия властей, отвечающей новым политическим и экономическим реалиям.

*Разработка и институционализация механизмов взаимодействия.* Потребность в создании новых механизмов взаимодействия властей обусловлена прежде всего тем, что взаимодействующие сегодня на региональной сцене субъекты обладают рядом уникальных качеств и выполняют ряд функций, которых не было ранее у местных властей. Речь идет, в первую очередь, об органах местного самоуправления.

В связи с тем, что к компетенции местного самоуправления было отнесено “комплексное социально-экономическое развитие муниципальных

образований”, у местных органов власти, помимо функции обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований, появились еще две функции, отсутствовавшие в условиях централизованного государства.

Первая из них (ее можно назвать *функцией развития*) связана с обеспечением регионального развития. Это, в частности, означает, что если раньше местные власти несли ответственность перед вышестоящими органами за реализацию политики центра, то нынешние органы местного самоуправления (а также органы государственной власти субъектов Федерации) отвечают перед населением соответствующей территории за ее социально-экономическое развитие. Осуществление такой функции требует постоянного (и относительно независимого от “центра”) взаимодействия региональных структур, координации их действий.

Вторая функция (*функция взаимодействия*) обусловлена необходимостью взаимодействия с “внешней средой”. Субъектами, представляющими “внешнюю среду” для конкретного муниципального образования, являются органы государственной власти и органы местного самоуправления других муниципальных образований.

Не вызывает сомнений, что появление такого рода функций ставит в повестку дня формирование соответствующих организационных структур, которые институционализируют возникающие в связи с исполнением этих функций отношения.

При разработке системы взаимодействия властей необходимо принимать во внимание тот факт, что органы местного самоуправления имеют другую природу, чем органы государственной власти<sup>4</sup>. Я имею в виду общественно-государственный характер органов местного самоуправления, наличие у них признаков как государственной власти, так и общественных институтов. Данная особенность делает невозможным установление между ними и органами государственной власти административно-правовых отношений, действующих в системе государственных органов.

В соответствии с Конституцией РФ взаимодействие властей может идти по двум главным “каналам”: через принятие законов (политические или конституционно-правовые отношения) и посредством договоров и соглашений (гражданско-правовые отношения). Иными словами, фундаментом системы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти служат две отрасли права: конституционное и гражданское. Рассмотрим некоторые концептуальные подходы к формированию такой системы, имея в виду, что региональное развитие – непрерывный процесс и для его поддержки требуются постоянные организационные структуры и институты.

Как уже говорилось, взаимодействие на основе *конституционного права* происходит путем принятия федеральных и региональных законов. Однако, для того чтобы данные законы обеспечивали устойчивое развитие страны, в системе “сдержек” и “противовесов” должна быть предусмотрена надежная “обратная связь”.

Осуществление этой связи возлагается сегодня на депутатов Государственной думы, избранных от территорий, и депутатов законодатель-

<sup>4</sup> Данное обстоятельство нашло отражение в статье 12 Конституции России, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

ных органов субъектов РФ. Представительные органы муниципальных образований наделены лишь правом законодательной инициативы в legislатурах соответствующих субъектов РФ, что обеспечивает им возможность вносить предложения, но не позволяет “блокировать” решения, противоречащие интересам местного сообщества. В результате возникает определенная “асимметрия” отношений: органы государственной власти принимают законы, а органы местного самоуправления – исполняют, не имея достаточного влияния на законодательный процесс.

В целях защиты интересов местных сообществ и, тем самым, ускорения регионального развития было бы целесообразно усилить влияние органов местного самоуправления на процесс принятия законов. Одним из возможных механизмов решения этой задачи могло бы стать создание в законодательных органах субъектов РФ вторых палат, состоящих из представителей муниципальных образований, и предоставление им права “вето” на законопроекты, затрагивающие интересы муниципальных образований<sup>5</sup>.

В свою очередь, при формировании структуры органов местного самоуправления должны учитываться и государственные интересы. Например, в случае, когда на территории города или иного муниципального образования расположены государственные предприятия, в составе органов местного самоуправления может быть предусмотрен “Совет директоров”, включающий в себя руководителей таких предприятий и наделенный правом участия в определении социально-экономического развития муниципального образования.

Взаимодействие на основе *гражданского права* предполагает заключение соглашений и договоров между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти и государственными учреждениями, с другой, а также между органами самоуправления различных муниципальных образований.

Следует отметить, что организационные решения, направленные на обеспечение функций *развития* и *взаимодействия*, не обязательно должны “замыкаться” на органах местного самоуправления. Организационным обеспечением данных функций могут стать, например, муниципальные предприятия или учреждения, а также иные структуры, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Подобная возможность вытекает из самой природы вопросов *развития* и *взаимодействия*, которые предполагают участие нескольких субъектов.

Интересное решение найдено в муниципальном образовании “Город Заречный” Свердловской области, где функцию развития осуществляет акционерное общество “Фонд развития Заречного технополиса”. Главная задача Фонда заключается в разработке и реализации инновационных проектов, входящих в программу развития муниципального образования. Эта программа и является основой взаимодействия заинтересованных властных структур и субъектов хозяйственной деятельности.

<sup>5</sup> Данное предложение не нарушает принципа организационной обособленности органов местного самоуправления и, соответственно, не противоречит Конституции РФ. В то же время его реализация потребует внесения некоторых корректив в действующее законодательство.

**Местная  
программа  
развития —  
основной  
механизм  
согласования  
интересов**

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, как уже говорилось, отнесено федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” к вопросам местного значения. Вместе с тем очевидно, что любой проект, связанный с социально-экономическим развитием, в той или иной мере затрагивает интересы всех субъектов экономических отношений, в том числе государства, представленного территориальными подразделениями федеральных органов и органами власти соответствующего субъекта Федерации; местного сообщества в лице органов местного самоуправления; предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности.

В сложившихся сегодня новых политических и экономических условиях прежние механизмы развития, основанные на централизованной системе управления, при которой “руководитель” регионального проекта “назначался” государством и отстаивал преимущественно интересы государства, невозможны. Представляется, что наиболее адекватной основой взаимодействия региональных структур и субъектов, их представляющих, будет местная программа социально-экономического развития (или “комплексного социально-экономического развития муниципального образования”). Такая программа способна играть роль не только эффективного механизма развития и управления, но и — одновременно — организационного механизма согласования интересов участников, экономического механизма концентрации и оптимального использования ресурсов, политического механизма принятия совместных решений.