УДК 342.55:352/354

Малявкина Н.В.,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, г. Орёл)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматривается сбалансированный подход самостоятельности и взаимодействия органов публичной власти. Автор анализирует точки зрения, сложившиеся в российской науке по проблеме взаимодействия органов публичной власти и их самостоятельности. Особое внимание уделяет теоретическому обоснованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: взаимодействие, самостоятельность, органы публичной власти, разделение властей.

Самостоятельность государственных и муниципальных органов является одним из существенных элементов их конституционно-правового статуса[1]. Это обусловлено конституционно-правовыми принципами и институтами разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий, недопустимости произвольного вмешательства в законную деятельность государственной власти и местного самоуправления[2].

Однако самостоятельность, как и большинство иных конституционно-правовых ценностей, не является абсолютной и подлежит ограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. В советской науке государственного права самостоятельность в деятельности тех или иных субъектов права не только сочеталась с необходимостью «развития инициативы на местах», но обязательно увязывалась с ленинской концепцией централизованного планового руководства и контроля[3], в более широком смысле — с доктриной демократического централизма[4]. Сегодня данные подходы, безусловно, утратили

свое определяющее значение. Но и в современном обществе концепция абсолютной, ничем не ограниченной свободы действия органов публичной власти, пусть и в рамках установленной им компетенции, не имеет реальных шансов на признание и реализацию в практической действительности. Это объясняется следующими обстоятельствами: во-первых, в конституции и законодательстве невозможно полностью разграничить полномочия между органами и должностными лицами публичной власти. Всегда остается определенная сфера неурегулированных отношений[5] либо область совместного ведения, которая требует общих усилий и координации[6]; во-вторых, конституционный институт государственного суверенитета предполагает целостность, единство и независимость государственной власти. Разделение властей с точки зрения концепции государственного суверенитета является не абсолютным, но относительным и условным[7]; в-третьих, постоянно меняющиеся стратегические и тактические задачи публичного управления требуют скорее интеграции деятельности всех органов власти, чем их обособления и размежевания[8]. В конечном итоге возникает необходимость взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления друг с другом.

Б.Н. Чичерин, не отрицая необходимости разделения властей, разграничения полномочий и ответственности, верно настаивал на интегрирующих началах государственно-правового регулирования общественных отношений. Это, в свою очередь, предполагает необходимость конструктивного взаимодействия и делового сотрудничества органов власти[9].

Более радикальную позицию в этом отношении занимал Ф.Ф. Кокошкин, по мнению которого «теория Монтескье господствовала в юридической науке до середины XIX века, но, начиная с этого времени, она подвергалась критике». «Представление Монтескье о трех самостоятельных властях» противоречит «понятию единой юридической личности государства и понятию государственной власти как единой воли». При данных научных воззрениях тезис о необходимости взаимодействия органов власти имеет тенденцию к вытеснению конституционного принципа разделения властей вплоть до его отрицания.

В отличие от Ф.Ф. Кокошкина, другой видный русский ученый С.А. Котляревский подчеркивал целесообразность обособления «компетенции власти», т.е. «содержания ее функций и ее самостоятельности»[10]. При названном подходе основным, базовым принципом государственного строительства признается именно самостоятельность (автономность, независимость) каждого из субъектов властеотношений. Что касается необходимости их взаимодействия, данная конституционно-правовая ценность позиционируется в качестве вторичной, следующей за их самостоятельностью. Взаимодействие считается конституционным в той мере, в какой оно не противоречит общепризнанному принципу разделения властей.

Приведенный обзор точек зрения является достаточным, чтобы убедиться, что в дореволюционной русской науке государственного права не сложилось единого мнения по проблеме взаимодействия органов публичной власти и их самостоятельности как конкурирующих конституционно-правовых ценностей. Авторы отдавали предпочтение какой-либо одной из двух конкурирующих ценностей либо признавали необходимость их сбалансированного сочетания. В целом эти теоретико-методологические подходы сохранились и в современной российской науке. Однако острота противоречий во взглядах с течением времени значительно смягчилась. Современные ученые воздерживаются от однозначного отрицания самостоятельности или взаимодействия органов публичной власти. В той или иной мере они считают верным сбалансированный подход, при котором самостоятельность и взаимодействие признаются одновременно. Это, разумеется, приводит к определенному «конфликту» конституционно-правовых ценностей, поскольку, «взятые в чистом виде», они взаимно исключают друг друга.

Взаимодействие не всегда предполагает согласованное функционирование субъектов правоотношений. Конечно, без определенного минимума согласованности взаимное действие не представляется возможным. Однако взаимодействие допускает различные цели взаимодействующих субъектов, самостоятельность их интересов, полномочий и функций. Нередко взаимодействие приводит к противоположному результату — рассогласованности, конфликту, размежеванию. Основная его цель — обеспечить упорядоченную законом форму коммуникации, без которой реализация установленной законом компетенции не может быть осуществлена. Так, Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы (ст. 111 Конституции Российской Федерации). «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение — с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике». Таким образом, нормативные положения ст. 111 и ст. 117 Конституции Российской Федерации стимулируют Президента Российской Федерации и Государственную Думу к активному конституционному сотрудничеству.

Что касается основания и порядка взаимодействия государственных и муниципальных органов, то они регулируются не только Конституцией Российской Федерации, но и федеральным законодательством. Согласно ст. 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» заявители и органы публичной власти обязаны осуществлять взаимодействие в форме предоставления документов, информации и осуществления действий, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами[11]. Законодательно признанными формами взаимодействия субъектов правоотношений также являются: согласование[12]; информирование[13]; консультации[14] и т.д. Зачастую использование законодателем термина «взаимодействие» приводит к неопределенности в понимании нормативных положений закона, неясности в их толковании и применении в практической деятельности. Например, в ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривается такая форма взаимодействия государственных и муниципальных контролирующих органов, как «определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок». В результате становится затруднительным ответ на вопрос, к чьей все-таки компетенции относится их разрешение.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что юридическое значение термина «взаимодействие» значительно отличается от общенаучного, принятого в теоретической литературе. Согласно словарю С.И. Ожегова, под взаимодействием понимается «взаимная связь двух явлений» либо «взаимная поддержка между кем-нибудь»[15].

Н.В. Симонова справедливо рассматривает категорию «взаимодействие» с двух сторон: как связь и как процесс. Взаимодействие как связь между различными органами публичной власти характеризуется одновременным и взаимообусловленным изменением состояния двух или большего числа органов в процессе обмена информацией. Взаимодей-

ствие органов публичной власти на территории субъекта Федерации — процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения[16].

Однако такое взаимодействие государственных и муниципальных органов является допустимым лишь в тех конституционно-правовых формах и конституционно-правовых пределах, которые не нарушают и не ставят под сомнение конституционный принцип самостоятельности каждого органа публичной власти в рамках его компетенции. В частности, мнение Н.В. Симоновой о «совместных действиях, необходимых для слаженного функционирования государства и населения». Слаженность функционирования не является безусловной конституционной ценностью. При определенных обстоятельствах она может быть истолкована в качестве конституционно-правового деликта (необоснованное вмешательство одного органа в компетенцию другого, противоправное давление и другие конституционные правонарушения, мотивированные общностью задач всех органов публичной власти и единством государственного суверенитета). В целом можно сказать, что взаимодействие органов публичной власти конституционно допустимо лишь в той мере, в какой оно исключает нарушение самостоятельности государственных и муниципальных органов по вопросам их компетенции.

В связи с этим В.Г. Стрекозов отмечает в числе немаловажного элемента в механизме разделения властей «самостоятельность каждой из ветвей власти в пределах законодательно установленных полномочий» и «недопустимость вторжения одной ветви власти в компетенцию других властей». Опираясь на практику конституционного правосудия, В.Г. Стрекозов оценивает отрицательно советскую практику «издания органами различных ветвей власти совместных правовых актов», полагая ее неконституционной и противоправной[17]. Однако если Конституция Российской Федерации запрещает государственным и муниципальным органам взаимодействовать в форме издания совместных правовых актов (не только нормативных правовых, но и правоприменительных), то насколько вообще юридически значим институт их взаимодействия? Властные решения, юридически значимые действия государственных органов должны быть выражены именно в форме правового акта. До издания правового акта действия и бездействие органов публичной власти имеют предварительный и подготовительный, но не властнообязывающий характер. Не означает ли это, что институт взаимодействия государственных и муниципальных органов имеет лишь предварительно-подготовительную природу, лишенную публично-властного содержания?

Отвечая на данный вопрос, целесообразно учитывать, на наш взгляд, точку зрения Н.В. Симоновой о толковании категории «взаимодействие» с двух сторон: как связи и как процесса. В системе разделения властей ни один из элементов не может позиционироваться в качестве обособленного и не взаимосвязанного с другими элементами. Собственно, англоязычное «checks and balances», в переводе «сдержки и противовесы» или «сдержки и равновесие», предполагает взаимное влияние одних ветвей власти на другие. М.А. Краснов в связи с этим подчеркивает, что «эта система вообще-то имманентна принципу разделения властей, а потому сдержки и противовесы обычно не выделяют в качестве самостоятельного элемента. Однако на практике бывает (особенно это свойственно многим современным транзитным странам, в том числе России), что у органов одной ветви власти отсутствуют необходимые правовые рычаги для того, чтобы защитить свою компетенцию от вторжения иных властных институтов, проконтролировать орган другой ветви власти и при необходимости отреагировать на его решения. В этом случае смысл разделения властей (самостоятельности органов) попросту теряется. Ведь только при системе

сдержек и противовесов, причем четко сбалансированной», народ «как суверен может контролировать государственную власть в целом»[18].

Таким образом, интерпретация «взаимодействия» в качестве взаимосвязи самостоятельных и независимых ветвей власти, государственных и муниципальных органов, подчеркивает значение конституционного института взаимодействия как органического элемента системы разделения властей. Разделение властей без взаимодействия соответствующих органов публичной власти просто невозможно. Однако взаимодействие между ними должно осуществляться исключительно на партнерской, взаимоуважительной основе, поскольку между ними отсутствуют отношения субординации. В условиях юридической разграниченности компетенции, властных полномочий и публично значимых функций становится возможным партнерское взаимодействие самостоятельных, независимых и автономных субъектов, каждый из которых принимает правовые акты без вмешательства иных лиц.

Подводя итоги вышеизложенного, следует отметить, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является органическим элементом системы разделения властей и требует интерпретации по крайней мере в двух аспектах — институциональном и процессуальном. С институциональной точки зрения необходимость взаимодействия органов публичной власти обусловлена столкновением различных мнений, позиций, ценностей и интересов, а также характером компетенции, разграниченной конституцией и законом между властными субъектами. Вследствие взаимодействия государственные и муниципальные органы в процессе совместной деятельности не только способствуют реализации их компетенции, но и препятствуют чрезмерному сосредоточению фактической публичной власти в рамках полномочий и функций какого-либо одного органа или должностного лица. В процессуальном аспекте взаимодействие государственных и муниципальных органов предполагает такой механизм правового регулирования общественных отношений, при котором наличие формализованных законом взаимных действий становится условием конституционности и законности принятия окончательного решения компетентным на то органом.

---

[1] Малявкина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации//Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124-130.

[2] Щеголева Н.А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения// Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 3. С. 114-116

[3] См., например: Демьяненко В.Н. Ленинский принцип правильного сочетания централизованного планового руководства сельским хозяйством с развитием хозяйственной инициативы и самостоятельности // Вопросы развития общества, государства и права. Саратов, 1970. С. 67—69.

[4] Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1959. С. 21.

[5] Барышникова Т.Ю., Кузнецов Ю.А. О разграничении полномочий публичных образований по финансированию мер социальной поддержки населения: пробелы законодательства и практика их преодоления // Актуальные проблемы социальной направленности цивилистики и смежных областей юриспруденции. Ярославль: ЯрГУ, 2011. С. 140.

[6] Чурсина Е.В. Институт совместного ведения в конституционном праве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 8.

[7] Пастухова Н.Б. Особенности государственного суверенитета и принципа разделения властей в РФ // Закон. 2010. № 5. С. 36—40.

[8] Ковалев Н.Д. Международное сотрудничество в борьбе с терроризмом. Новые вызовы в XXI веке // Законодательное обеспечение борьбы с терроризмом. М.: Изд-во Гос. Думы, 2003. С. 22.

[9] Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2006. С. 3.

[10] Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 50—51.

[11] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28.07.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179; 2012. № 31. Ст. 4322.

[12] Федеральный закон от 07.05.2009 № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 19. Ст. 2282.

[13] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 28.07.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249; 2012. № 31. Ст. 4322.

[14] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 03.12.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6957.

[15] Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1987. С. 65.

[16] Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ). Автореф. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

[17] Цит. по: Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992—1996 / Сост. Т.Г. Морщакова. М.: Новый Юрист, 1997. С. 6.

[18] Краснов М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире. М.: Юрист, 2012. С. 30.

Malyavkina N.V., e-mail: nata-m-orel@mail.ru
Senior lecturer of the department of constitutional and municipal law of the Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation (Russian Federation, Orel).

INTERACTION AND INDEPENDENCE OF PUBLIC AUTHORITIES

The article deals with a balanced approach to autonomy and cooperation of public authorities. The author analyzes points of view established in Russian science on the problem of public authorities' interaction and their independence. Special attention is paid to the theoretical substantiation of interaction of state and local governments.

Key words: interaction, independence, public authorities, separation of powers.