

М. Ю. Середа

аспирант

Воронежский государственный университет

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛЯХ
ПООЩРЕНИЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Обеспечение населения жильем является одним из приоритетных направлений внутренней политики Российского государства¹. Часть 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации² закрепляет за органами государственной власти и за органами местного самоуправления обязанность поощрять жилищное строительство. Указанная норма является одной из гарантий права каждого на жилище, конкретизирует характеристику Российского государства как социального³.

Общая потребность населения России в жилье составляет более 1,5 млрд кв. м, а ее удовлетворение требует увеличения жилищного фонда почти на 50 %. Несмотря на относительный рост количества ежегодно вводимой в действие площади жилых помещений (в 2000 г. данный показатель составил 30,3 млн кв. м общей площади, в 2005 — 46,4 млн кв. м⁴), темпы строительства отстают от показателей советского периода⁵ и не обеспечивают потребности населения в жилье. По различным оценкам, число семей, нуждающихся в улучшении жилищ-

№2
2008

44

¹ См.: Об утверждении программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы): Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 г. № 1163-р // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3396.

² Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юрид. лит., 1993. 64 с.

³ См., например: По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в ред. статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации») в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М. Ш. Орлова, Х. Ф. Орлова и З. Х. Орловой: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

⁴ См.: Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 209—212.

⁵ В 1975 г. было введено в действие 61,9 млн кв. м общей площади жилых домов, в 1980 — 59,4 млн кв. м, в 1985 г. — 62,6 млн кв. м (см.: Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 482).

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

ных условий, составляет 60—61 %, при этом только чуть более 12 % семей в состоянии приобрести его самостоятельно или с помощью заменных средств⁶. Наблюдается существенный рост средней цены на жилье — с 14,4 тыс. руб. за кв. м в 2004 г. до 31,5 в 2008 г., а согласно прогнозам Института экономики города к 2010 г. составит 35,4 тыс. руб. за кв. м⁷. Более 50 % вводимого жилья относится к категории элитного и не решает социальных проблем населения⁸.

Решение жилищной проблемы населения без помощи государства невозможно ни в одной стране мира⁹. Европейский Суд по правам человека в Решении от 21 февраля 1986 г. по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (James and Others v. the United Kingdom) указал, что «в современном обществе обеспечение населения жильем является важнейшей социальной потребностью; решение жилищного вопроса не может быть целиком отдано на откуп рынку, неограниченное действие которого, особенно в ситуации трансформации экономики, способно создать опасность нежелательных социальных последствий, а потому отражает не только частный, но и публичный интерес»¹⁰.

Федеральное и региональное законодательство не закрепляют «пощрение жилищного строительства» в качестве предмета ведения какого-либо из уровней власти. Федеральный закон «Об общих принципах...» к числу вопросов местного значения поселений и городских округов относит «создание условий для жилищного строительства» (соответственно пункт 6 части 1 статьи 14 и пункт 6 части 1 статьи 16 Федерального закона). Согласно статье 2 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ¹¹, «органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе: ... 4) стимулируют жилищное строительство».

Основные исполнительно-распорядительные полномочия и административно-хозяйственные функции в сфере жилищного строительства закрепляются за органами государственной власти субъектов Российской

⁶ Подобные данные озвучил заместитель полномочного представителя президента в ЦФО Николай Макаров на заседании совета руководителей органов местного самоуправления областных центров субъектов РФ ЦФО по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», состоявшемся 1 июня 2006 г. Аналогичные данные приводятся на сайте «Индикаторы рынка недвижимости» - <http://www.irn.ru/>

⁷ См.: Симионов Ю. Ф., Ткачева Н. А., Ясько В. Л. ЖКХ: Справочник для работников муниципальных образований. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. 272 с.; Официальный сайт Фонда «Институт экономики города»: <http://www.urbaneconomics.ru/>

⁸ См., например: Котусова Ю. Г. Современное состояние «жилищного вопроса» в России и способы его решения // Юристъ. 2006. № 2.

⁹ См.: Кириченко О. В. Жилищный фонд коммерческого использования // Современное право. 2007. № 10.

¹⁰ См.: Series A. № 98. Р. 29—30. § 37.

¹¹ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 14.

Федерации и органами местного самоуправления. Большинство муниципальных образований не имеют достаточных доходных источников, находятся в финансовой зависимости от вышестоящих уровней власти. Ресурсы городских поселений в среднем в 1,5 раза меньше, чем необходимо для решения вопросов местного значения, собственные доходы бюджетов сельских поселений обеспечивают расходную часть в среднем на 30 %. Количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2 % от их числа¹².

Бывший Президент Российской Федерации В. В. Путин в выступлении на первом Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов России, состоявшемся 23 октября 2007 г., подчеркнул, что «сегодня муниципалитеты совместно с органами государственной власти участвуют в решении государственных задач. ... Одной из таких задач являются приоритетные национальные проекты, которые активно разворачиваются именно в регионах. И сейчас, когда государство вкладывает все большие средства в нацпроекты, необходимо обеспечить четкий и удобный порядок реализации проектов на местах»¹³.

Таким образом, эффективная реализация гарантии права на жилище, закрепленной в части 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации, возможна при условии согласованной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленной на поощрение строительства жилья, доступного для различных категорий населения.

В 1990-е гг. чрезмерно широкое понимание самостоятельности местного самоуправления привело к его оторванности от системы публичной власти в государстве, самостоятельность воспринималась как отсутствие ответственности органов местного самоуправления за качество решения вопросов местного значения, полная обособленность сфер деятельности государства и местных сообществ. Некоторым авторам данная ситуация позволяет говорить о наличии дефекта в конституционном праве России¹⁴. Местное самоуправление является неотъемлемой составляющей системы публичной власти в государстве, на что неоднократно указывалось в актах Конституционного Суда РФ¹⁵ и Ев-

2008, №2

46

¹² См.: Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2006. № 7 (103).

¹³ Российская газета. 2007. 24 окт. № 4500.

¹⁴ См.: Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.

¹⁵ См., например: По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми»: Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

ропейского Суда по правам человека¹⁶. В научной литературе высказываются точки зрения, согласно которым принцип организационной обособленности местного самоуправления должен сочетаться с принципом функционального единства публичной власти в государстве¹⁷, местное самоуправление характеризуется как первичное звено федеративных отношений¹⁸. Существует ряд функций, для эффективного осуществления которых требуется согласованная деятельность органов публичной власти всех уровней. К их числу относится поощрение жилищного строительства, что прямо вытекает из содержания части 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости закрепления в законодательстве системы взаимосвязанных правовых средств, обеспечивающих взаимодействие несоподчиненных органов публичной власти без перераспределения компетенции между ними, имеющих универсальный характер и составляющих в комплексе правовой механизм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В теории права под *правовым механизмом* понимается объективированный на нормативном уровне, системно организованный комплекс юридических средств, необходимый и достаточный для достижения конкретной цели (совокупности целей). Правовые механизмы есть особые конструкции позитивного права, формализующие определенный набор юридических регуляторов (правовых средств), таких как права, обязанности, запреты, принципы, презумпции, фикции, сроки, процедуры, меры поощрения, меры ответственности и др.¹⁹

Назначение правового механизма взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления состоит в правовом обеспечении согласованной деятельности несоподчиненных органов публичной власти различных уровней при решении смежных задач управления без перераспределения компетенции между ними. Названными факторами обуславливается набор элементов механизма, т.е. правовых средств, обеспечивающих взаимодействие, а также характер взаимосвязей между ними. В наибольшей

¹⁶ См., например: Решение Европейской Комиссии по делу «Ротентурм Коммюн против Швейцарии» (Rothenthurm Commune v. Switzerland) от 14 декабря 1988 г., жалоба № 13252/87; Решение Европейской Комиссии по делу «Айонтамьенто де Х. против Испании» (Ayuntamiento de X. v. Spain) от 7 января 1991 г., жалоба № 15090/89, Decisions and Reports (DR) 59, р. 251); Герасимова против России: Постановление Европейского Суда по правам человека от 13 октября 2005 года по жалобе № 24669/02 // Журнал российского права. 2005. № 1.

¹⁷ См., например: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: Проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 33—34.

¹⁸ См.: Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004. С. 251.

¹⁹ См.: Шундиков К. В. Правовые механизмы: Основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 12—21.

степени достижению этого результата будет способствовать закрепление в законодательстве следующих юридических регуляторов (элементов правового механизма взаимодействия):

- 1) нормы, регламентирующие правовой статус взаимодействующих органов в части закрепления права и обязанности осуществлять взаимодействие в установленных законом случаях;
- 2) поощрение жилищного строительства как предмет совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- 3) совместные задачи субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере поощрения строительства жилья, доступного для различных категорий населения;
- 4) формы организации взаимодействия органов публичной власти;
- 5) процедурно-процессуальные нормы, закрепляющие порядок взаимодействия органов власти.

Особенности конституционно-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления вытекают из содержания Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹. Во-первых, соответствующие системы органов действуют не сами по себе, а от имени публично-территориального образования (субъект Российской Федерации, муниципальное образование) и в интересах его населения²². Во-вторых, данные органы не находятся в отношении соподчинения и реализуют свои полномочия независимо друг от друга.

Действующие конституционные нормы, регламентирующие вопросы территориального устройства Российской Федерации, прямо не называют принцип взаимодействия как принцип организации публичной власти, и в то же время не содержат препятствий для его законодательного закрепления. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой «...не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования»²³.

²⁰ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²¹ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

²² См., например: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 50—51; Бялкина Т. М. Указ. соч. — С. 39.

²³ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области». Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

Логическим следствием закрепления принципа взаимодействия является возможность возникновения права и обязанности несоподчиненных органов публичной власти осуществлять взаимодействие в случаях, установленных законом. На практике имеют место случаи обязательного и добровольного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования вопросов строительства жилья. К обязательному взаимодействию относятся согласование схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации²⁴, совместная подготовка проектов документов территориального планирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления²⁵, разработка и утверждение инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в случае участия органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов (необходимо согласование органов местного самоуправления)²⁶.

Добровольное взаимодействие может осуществляться в рамках реализации различного рода планов и программ. Так, в Краснодарском крае в целях решения проблем развития санаторно-курортного и туристского комплекса региона принята краевая целевая программа «Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края на 2003—2010 годы». В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» 2 марта 2007 г. между Правительством РФ, администрацией края и соответствующими муниципальными образованиями края подписано соглашение № 2779-ГГ/Ф7 «О создании на территории Краснодарского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа». Определены первоочередные приоритетные территории Краснодарского края, предлагаемые для включения в состав туристско-рекреационной особой экономической зоны²⁷.

Исходя из этого, для нормативного закрепления правового механизма взаимодействия правовой статус органов государственной власти

²⁴ См.: Статья 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

²⁵ См.: Статья 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации; Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования, а также о составе, порядке создания и деятельности комиссии по совместной подготовке проектов документов территориального планирования: Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 804 // СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 262.

²⁶ См.: Часть 4 статьи 19 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

²⁷ Указанная информация содержится в письме первого заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И. М. Петренко от 18 декабря 2007 г. № 03/2, направленном в рамках подготовки доклада «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2007 г.

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо дополнить:

— принципом взаимодействия в системе принципов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и принципов организации местного самоуправления;

— правом органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления осуществлять взаимодействие в формах, установленных законом;

— обязанностью (общего характера) органов власти осуществлять взаимодействие и содействие друг другу в реализации принадлежащих им полномочий в случаях и порядке, установленных законом.

Для организации взаимодействия необходимо законодательно закрепить сферы общественной жизни, в рамках которых оно осуществляется. В науке сферы общественных отношений, выступающие объектом властного воздействия для органов определенного публично-территориального образования, традиционно именуются предметами ведения²⁸. Прямого ответа на вопрос о возможности существования совместного ведения государства и местного самоуправления Конституция и законодательство не содержат. В научной литературе по данному вопросу высказываются различные точки зрения. По мнению М. Ю. Дитятовского, «федеральный законодатель категорически отверг идею о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления»²⁹. Суть противоположной точки зрения состоит в том, что «предметы ведения, если понимать их как направления деятельности, во многих случаях являются совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления»³⁰. Конституционный суд в Определении от 9 апреля 2003 г. № 132-О³¹ признал принципиальную возможность существования вопросов, «имеющих и общегосударственное, и местное значение», которые по этой причине «решаются совместно государственными органа-

²⁸ См.: Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004. С. 159; Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: Проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.

²⁹ См.: Дитятковский М. Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 21.

³⁰ Доклад «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления» // Местное право. 2001. № 2/3.

³¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Волгограда на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 3 статьи 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2003 г. № 132-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 5.

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

ми и органами местного самоуправления». Некоторые вопросы Конституция РФ закрепляет за органами публичной власти всех уровней — обеспечение получения основного общего образования (статья 43), оказание медицинской помощи (статья 41), поощрение жилищного строительства, создание условий для реализации права на жилище (часть 2 статьи 40).

Для организации взаимодействия необходимо закрепление сфер деятельности (предметов совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), в рамках которых несоподчиненные органы власти вправе и обязаны в установленных законом формах согласованно реализовывать свои полномочия и применительно к которым могут быть установлены совместные задачи для публично-территориальных образований различного уровня. Закрепление предметов совместного ведения не влечет перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Предлагается следующее определение понятия «предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»: сферы жизнедеятельности, регулирование которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и в рамках которых они вправе и обязаны согласовывать осуществление своих полномочий.

Совместная деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях поощрения жилищного строительства возможна в рамках следующих направлений: территориальное развитие и подготовка земельных участков для осуществления строительства жилья; устранение излишних административных барьеров, совершенствование порядка принятия решений в сфере строительства; оказание органам местного самоуправления содействия в реализации полномочий и в решении задач, имеющих как местное, так и общегосударственное значение; реализация альтернативных подходов к расселению, градостроительному планированию, строительным технологиям и системам жизнеобеспечения; создание благоприятных условий для осуществления деятельности в сфере жилищного строительства, производства строительных материалов, обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой.

Следующим элементом механизма взаимодействия являются общие задачи субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В Российском законодательстве категория «задачи» для закрепления компетенции субъектов публичной власти не используется. В то же время для удовлетворения общих потребностей населения региона либо муниципального образования имеет значение не столько осуществление органами публичной власти некой совокупности полномочий, сколько достижение и/или поддержание определенного состояния в сферах

4*

жизнедеятельности, отнесенных к их ведению³². В мировой практике совместное решение задач территориальными образованиями различных уровней получило развитие в рамках кооперативного федерализма³³. В ряде государств Европы практикуется совместная деятельность публично-территориальных образований различных уровней, направленная на достижение социальнозначимых целей³⁴.

Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³⁵ утвержден показателей эффективности; некоторые из них характеризуют сферу жилищного строительства³⁶. Значение большинства из показателей зависит в том числе и от реализации своих полномочий органами местного самоуправления. К ним можно отнести утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений³⁷; выдачу разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта³⁸; принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения³⁹; проведение работ по формированию

³² Так, В Приказе Минфина РФ от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» указывается, что «органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и результаты предоставления бюджетных услуг» (Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2004. № 18/19 — опубликован без Приложений).

³³ См., например: Федерализм: Теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорник. М.: Юристъ, 2001. С. 191—196.

³⁴ См., например: Антишина Н. М. Шведская система местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 40—47; Система местного самоуправления в Дании // Муниципальное право. 2004. № 4. С. 87—96.

³⁵ СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

³⁶ К ним относятся: общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта Российской Федерации, в том числе введенная в действие за год (п. 19 Перечня); отношение средней цены квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъекте Российской Федерации (п. 20 Перечня); доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными (п. 21 Перечня); время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство (п. 24 Перечня) и ряд других.

³⁷ См.: Пункт 2 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

³⁸ См.: Пункт 2 части 1 статьи 8, статья 55 Градостроительного кодекса РФ.

³⁹ См.: Пункт 6 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 14.

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

земельного участка под строительство, включающее подготовку проекта границ земельного участка и установление его границ на местности⁴⁰ и ряд других.

Под совместными задачами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предлагается понимать «закрепленные в законе и (или) иных правовых актах требования к текущему и/или будущему состоянию сферы жизнедеятельности, отнесенной к сферам совместного ведения субъектов РФ, публичным услугам, предоставляемым совместно органами государственной власти и органами местного самоуправления, либо созданными ими государственными и муниципальными унитарными предприятиями, учреждениями, либо требования к конкретному объекту (объектам), выполнение которых осуществляется посредством совершения юридически значимых действий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления».

Для сферы жилищного строительства возможны следующие виды совместных задач:

- задачи в области территориального развития: подготовка местности (микрорайона, квартала) для осуществления строительной деятельности;
- обеспечение согласования проектной документации и выдачи разрешений на строительство в сокращенные сроки;
- строительство конкретного объекта или группы объектов, комплексное освоение конкретных земельных участков для целей жилищного строительства;
- внедрение новой технологии строительства либо реконструкции жилых домов;
- обеспечение необходимой мощности жилищно-коммунальных сетей для какой-либо местности или конкретного участка и др.

Обеспечение согласованной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях поощрения строительства жилья, доступного для различных категорий населения, требует законодательного закрепления соответствующих форм организации взаимодействия. Для сферы жилищного строительства можно предложить следующие формы организации взаимодействия:

1. Совместные целевые программы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Сущность указанной формы взаимодействия состоит в том, что на региональном уровне принимается программный акт, определяющий примерный перечень мероприятий в рамках какой-либо сферы жизнедеятельности и рамочные условия их осуществления. Конкретизация указанных условий происходит на уровне муниципальных образований, лучше знающих потребности населения на местах.

⁴⁰ См.: Части 4, 5 статьи 30, статьи 30.1, 31, 32 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

2. Совместные инвестиционные проекты. Суть данной формы взаимодействия состоит в создании совместного предприятия, элемента инфраструктуры, иного объекта, необходимого для реализации совместных задач субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Реализация совместного инвестиционного проекта предполагает как объединение ресурсов (материальных, финансовых, кадровых, информационных), так и согласование действий органов публичной власти различных уровней, а в необходимых случаях — муниципальных предприятий и учреждений (проведение экспертиз, выбор и подготовка площадки для строительства, получение необходимых согласований). Реализация совместного инвестиционного проекта может осуществляться на основе административного договора о взаимодействии.

3. Совместные учреждения. Данные структуры представляют собой разновидность финансируемых собственником учреждений, создаваемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями совместно. Предлагается, что учредителем наряду с субъектом Российской Федерации могут выступать не только муниципальные образования, но и союз (ассоциация) муниципальных образований. Назначение подобных учреждений — оказание помощи в реализации «сложных» функций и полномочий муниципальным образованиям, не имеющим достаточного материального, финансового, кадрового потенциала для их реализации. К таковым можно отнести, например, составление генеральных планов поселений, создание нормативной базы и т.п.

4. Публично-правовые (административные) договоры о взаимодействии. Указанные договоры являются разновидностью административных договоров, заключаемых между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления на началах равенства, свободы договора и взаимной ответственности. Их назначение — обеспечение в необходимых случаях индивидуализации условий взаимодействия между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления конкретного муниципального образования.

Для возникновения изменения и прекращения материальных правоотношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в рамках их взаимодействия необходимо наличие процедурно-процессуальных норм. Независимо от конкретной ситуации можно выделить и нормативно закрепить стадии (этапы) взаимодействия органов:

- принятие решения о взаимодействии и направление предложений об организации взаимодействия несоподчиненному органу;
- выдвижение встречных инициатив по организации взаимодействия;
- принятие акта, содержащего в себе условия, на которых осуществляется взаимодействие;
- согласованное осуществление действий, направленных на решение поставленных общих задач;
- информирование населения о содержании взаимодействия;

Публичное право, судебная власть, обеспечение прав человека...

- финансирование совместной деятельности;
- привлечение к ответственности за неисполнение условий взаимодействия.

Уточнение общих положений о взаимодействии применительно к конкретным предметам совместного ведения, совместным задачам взаимодействующим органам целесообразно осуществлять на уровне подзаконных актов либо в форме административного регламента взаимодействия. Под *административным регламентом взаимодействия* предлагается понимать регионально-муниципальный нормативный акт, устанавливающий порядок взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, сроки и последовательность совершаемых ими административных процедур и юридически значимых действий при решении органами публичной власти совместных задач субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Процедура разработки и утверждения административных регламентов взаимодействия включает в себя совместное одобрение регламентов взаимодействующими органами и контроль за законностью их содержания со стороны органов юстиции.

Для эффективной работы правового механизма взаимодействия требуется закрепление основных его элементов на уровне федерального законодательства. При этом целесообразно как внесение изменений в существующие Федеральные законы № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. и № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (в плане уточнения статуса органов публичной власти, закрепления принципа взаимодействия), так и принятие комплекса специальных нормативных актов, регламентирующих механизм взаимодействия органов публичной власти на территории субъекта РФ (закрепляющих понятие «предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и их перечень, понятие «совместные задачи», формы организации взаимодействия, процедурно-процессуальные нормы, устанавливающие порядок осуществления взаимодействия). В качестве подобных специализированных нормативных актов могут выступать:

— Федеральный закон «Об общих принципах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», регулирующий общие вопросы взаимодействия органов публичной власти. Предлагается принять специализированный нормативный акт, посвященный взаимодействию в рамках отдельных сфер деятельности (в частности, в целях поощрения жилищного строительства).

— Федеральный закон «О поощрении органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства».