

## СПЕЦИФИКА ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О. Г. Остапец

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (Балаковский филиал)*

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

**Аннотация:** *исследуется современная модель правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в России. Выявляются проблемные аспекты в сфере правовой регламентации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне. Обосновывается необходимость принятия специального закона, в котором следует закрепить механизмы и условия согласования интересов региональных и муниципальных органов власти, принципы их взаимодействия.*

**Ключевые слова:** *взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, правовая регламентация, правовой пробел.*

**Abstract:** *the modern model of legal regulation of interaction of public authorities and local self-government in Russia is investigated. The problematic aspects in the sphere of legal regulation of interaction between the state power and local self-government at the regional level are revealed. The necessity of adoption of the special law in which it is necessary to fix mechanisms and conditions of coordination of interests of regional and municipal authorities, the principles of their interaction is proved.*

**Key words:** *interaction of public authorities and local self-government bodies, legal regulation, legal gap.*

Система правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления имеет многоуровневую структуру и включает международные нормы и принципы, правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней (внутригосударственное законодательство), т. е. речь идет о многоступенчатой иерархии правовых источников.

*Международный уровень правового регулирования.* Необходимо учитывать нормативное предписание Конституции РФ о том, что международные нормы и принципы являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15)<sup>1</sup>. Следовательно, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в России осуществляется и в соответствии с нормами международного права, что свидетельствует об имплементации указанных норм в российское законодательство, способствующей его гармонизации в данной сфере.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

Определенное влияние на формирование правовой основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления оказал Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятый на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 6 декабря 1997 г. № 10-17). Закон адресован законодательным органам государств – участников Содружества. Несмотря на то что положения закона носят рекомендательный характер, они позволили определить ориентир на согласованную законодательную деятельность указанных государств, направленную на определение базовых принципов государственной политики в сфере местного самоуправления в целом и специфику взаимодействия государственных и муниципальных органов власти федерального и регионального уровней в частности. Так, в ст. 7 указывается, что органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление; при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы муниципальных образований, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления в порядке, установленном законом и др.

Одним из основных международных актов по вопросам местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия). Хартия признана моделью для законодательной регламентации института местного самоуправления в европейских государствах и является единственным документом, в котором для государств – членов Совета Европы определяются основные характеристики местного самоуправления и порядок применения данных положений в институциональной сфере<sup>2</sup>. В Хартии определено:

– во-первых, при делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями;

– во-вторых, в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации – заблаговременно и в соответствующей форме;

– в-третьих, любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может, где это целесообразно, осу-

---

<sup>2</sup> См.: Муниципальное право Российской Федерации : в 2 ч. Ч. 1 : Учебник для академического бакалавриата / Н. С. Бондарь [и др.] ; отв. ред. Н. С. Бондарь. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 202. URL: <https://www.biblio-online.ru/viewer/CC7D5495-C3F7-40B0-A88F-D283DCE33155#page/4>

ществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач<sup>3</sup>.

*Федеральный уровень.* На уровне Российской Федерации устанавливаются исходные правовые начала данного вида взаимодействия.

Анализ ст. 72 Основного закона позволяет сделать вывод, что вопросы правового регулирования местного самоуправления фактически находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Следует особо отметить, что ст. 132 Конституции напрямую закрепляет одну из форм взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Речь идет о возможности наделения муниципальных органов власти отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, по мнению С. Р. Зариповой, «...конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления все больше дополняется различными правовыми средствами, с помощью которых регулируются отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления»<sup>4</sup>.

На современном этапе взаимодействие региональной государственной власти и местного самоуправления получило закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ). В частности, в законе определены следующие сферы воздействия региональных органов власти на организацию местного самоуправления (ст. 6):

– правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных на законодательном уровне;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном ФЗ № 131-ФЗ.

Причем осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправ-

<sup>3</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 1985 г.) : ратифицирована федер. законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>4</sup> Зарипова С. Р. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 11.

ления допускается только в случаях и порядке, установленных на законодательном уровне<sup>5</sup>.

Поскольку муниципальное право является комплексной отраслью, требуется учитывать, что нормы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, содержатся во многих иных законах, в том числе отраслевых, и в подзаконных нормативных актах. Например, в Бюджетном кодексе РФ устанавливаются требования к определению порядка и методики распределения дотаций из средств регионального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением (ч.1 ст. 138)<sup>6</sup>.

В законе об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ указывается на право высшего исполнительного органа государственной власти предложить органу и должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат нормативным правовым актам федерального и регионального уровней, а также вправе обратиться в суд (п. «е» ч. 2 ст. 21). В законе об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений, предусмотрена возможность взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (по согласованию) в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в соответствии с федеральным законодательством (ст. 10)<sup>7</sup>.

Как уже подчеркивалось, на подзаконном уровне ведется также соответствующее правовое регулирование. Так, постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 утверждены Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций<sup>8</sup>.

*Региональный уровень.* Субъектами РФ осуществляется правовая регламентация в данной сфере в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. В настоящее время «в отличие от начала 2000-х гг., когда федеральные органы государственной власти активно воздейство-

---

<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 № 83-ФЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 04.06.2018 № 142-ФЗ). URL: <http://www.consultant.ru>

<sup>7</sup> Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 26.07.2017 № 205-ФЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>8</sup> О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров : постановление Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 (в ред. от 11.06.2016 № 528). URL: <http://base.garant.ru/>

вали на регулирование и организацию местного самоуправления, их роль постепенно сводится к общей координации деятельности региональных властей, которым постепенно передается вся полнота государственных полномочий в муниципальной сфере»<sup>9</sup>.

В отдельных основных законах (конституциях, уставах) устанавливаются нормы, регулирующие общественные отношения в сфере взаимодействия региональных органов государственной и муниципальной власти. Так, в Уставе Иркутской области указывается следующее: «Взаимоотношения Иркутской области и муниципальных образований Иркутской области осуществляются на основе сотрудничества, согласования интересов при решении общих задач, взаимной ответственности, самостоятельного осуществления своих полномочий органами государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления»<sup>10</sup>.

В Конституции Республики Башкортостан подчеркивается, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом Республики Башкортостан отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Республики Башкортостан» (ст. 114)<sup>11</sup>.

Анализ основных законов субъектов РФ свидетельствует о том, что большинство из них содержит нормы, которые преимущественно определяют базовые начала и договорные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В то же время не во всех субъектах РФ уделяется должное внимание правовой регламентации основ указанного вида взаимодействия, что оказывает негативное влияние на формирование региональной политики, направленной «...на решение экономических, политических и социальных проблем как отдельно взятого муниципального образования, так и субъекта Российской Федерации в целом»<sup>12</sup>.

Например, в ходе анализа содержания Устава Саратовской области было выявлено, что в нем «...отсутствуют положения, закрепляющие базовые начала взаимодействия государственных и муниципальных органов, за исключением норм о том, что губернатор области, обеспечивая координацию деятельности органов исполнительной власти области в

<sup>9</sup> Современные вызовы и перспективы развития : доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. *Е. С. Шугриной*. М., 2016. С. 24. URL: [http://hspa.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016\\_1.pdf](http://hspa.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/28-10-2016_1.pdf)

<sup>10</sup> Устав Иркутской области (ст. 86) : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (в ред. от 12.04.2018 № 1-У). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>11</sup> Конституция Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 04.03.2014 № 57-з). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>12</sup> *Виссаров А. В., Кудрявцев А. М.* Общие принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 35.

соответствии с законодательством Российской Федерации, может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти региона с органами местного самоуправления»<sup>13</sup>.

Далее необходимо отметить, что в ряде регионов приняты законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ по их взаимодействию с советами муниципальных образований<sup>14</sup>. Советы, созданные в форме ассоциаций, служат своеобразным проводником интересов муниципалитетов и способствуют созданию эффективного механизма взаимодействия двух уровней публичной власти.

Положительной оценки заслуживает нормотворческая практика некоторых субъектов РФ, направленная на осуществление правового регулирования порядка осуществления законодательной инициативы представительным органом муниципального образования<sup>15</sup>. Реализация права законодательной инициативы органами местного самоуправления представляет собой основополагающую форму взаимодействия органов власти муниципального и регионального уровней и позволяет совместно решать проблемы социально-экономического и политико-правового характера, затрагивающие обоюдные интересы.

В завершение краткого анализа системы федеральных и региональных актов в сфере взаимодействия государственных и муниципальных органов власти следует подчеркнуть, что на муниципальном уровне данные вопросы регулируются преимущественно посредством дублирования отдельных положений федерального законодательства и не оказывают значимого воздействия на формирование системы правового регулирования в указанной сфере. Так, в уставах муниципальных образований воспроизводятся соответствующие нормы ФЗ № 131-ФЗ, обязывающие главу муниципалитета представлять муниципальное образование в отношениях с органами государственной власти от имени муниципального образования, закрепляются полномочия местной администрации по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления региональными законами<sup>16</sup>. Законом субъекта РФ о соответствующем наделении может быть предусмотрена

---

<sup>13</sup> Остапец О. Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 35.

<sup>14</sup> См., например: О взаимодействии органов государственной власти Республики Татарстан с Советом муниципальных образований Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 15 ноября 2013 г. № 92-зрт (в ред. от 05.03.2018). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>15</sup> См., например: О порядке осуществления законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 9 декабря 1997 г. № 112-КЗ (в ред. от 19.12.2016 № 3526-КЗ). URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>16</sup> См., например: Устав Натальинского муниципального образования Балаковского района Саратовской области : решение Совета Натальинского муниципального образования от 21 ноября 2014 г. № 173 (ст. 29, 32) (в ред. от 31.01.2018

обязанность принятия муниципального правового акта по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Например, в соответствии с Законом Астраханской области от 8 июля 2005 г. № 38/2005-ОЗ (в ред. от 26.12.2014 № 95/2014-ОЗ) численный и персональный состав комиссии определяется правовым актом органа местного самоуправления (п. 6–7 ст. 7)<sup>17</sup>.

Помимо нормативного правового регулирования немаловажное значение в сфере взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне имеет и судебная практика. Судебные органы воздействуют на нормотворческий процесс и правоприменение путем формирования правовых позиций по вопросам функционирования института взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляют деятельность по единообразному применению права при разрешении конкретного юридического спора в данной сфере<sup>18</sup>.

Особое место в системе судебных актов занимают решения Конституционного Суда РФ. По мнению З. М. Сулейманова, акты высшего судебного органа конституционного правосудия выступают источником права России в случаях признания нормативных актов противоречащими Конституции РФ, а также в случае абстрактного толкования (не в связи с конкретным делом) норм Основного закона и установления конституционно-правового смысла федеральных законов<sup>19</sup>. Так, в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указывается следующее: конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ; установление органами государственной власти субъектов РФ сроков полномочий представительных органов местного самоуправления недопустимо; формы и способы государственного контроля за законностью при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней федеральными законами<sup>20</sup>.

2019. № 1

<sup>17</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/802031607>

<sup>18</sup> См., например: Об оставлении без изменения решения Псковского областного суда от 28 мая 2015 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Псковской области от 26.12.2014 № 1469-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Псковской области и органами государственной власти Псковской области». URL: <http://base.garant.ru/>

<sup>19</sup> См.: Сулейманов З. М. Судебные решения как источник муниципального права России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. С. 5.

<sup>20</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Кур-

Итак, представленная российская модель правовой регламентации взаимодействия органов публичной власти является достаточно сложной, поскольку построена на значительном количестве разноуровневых по юридической силе источниках.

Изучение особенностей правового регулирования в данной сфере свидетельствует о некоторой фрагментарности и эклектичности, наличии правовых пробелов (например, на федеральном уровне не урегулирован порядок разрешения разногласий между органами государственной власти и местного самоуправления; в большинстве субъектов РФ регулируются лишь отдельные вопросы данного вида взаимодействия; существует проблема разграничения полномочий между уровнями публичной власти в рамках реализации отдельных положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>21</sup> и т. д.).

Кроме того, значительный объем отношений возникает в сфере взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Сфера данного межуровневого взаимодействия регламентируется значительным числом разрозненных подзаконных нормативных правовых актов. Для решения указанной проблемы необходимо в каждом субъекте Федерации в императивном порядке предусмотреть разработку и утверждение регламента взаимодействия региональной исполнительной власти и муниципальной исполнительно-распорядительной власти, устанавливающего принципы, порядок и формы такого взаимодействия. Возможно взаимодействие в следующих основных формах: участие местных администраций в реализации федеральных и региональных программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований; создание совместных постоянных либо временных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений; оказание органами исполнительной власти информационно-методической, консультативной, организационной поддержки указанным муниципальным органам власти; заключение соглашений о взаимодействии. В соглашениях о

ской области» : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. URL: [http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_1308.htm](http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_1308.htm)

<sup>21</sup> Указанным законом введено положение о праве субъектов РФ перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона. При буквальном толковании данного положения можно сделать вывод о том, что субъект РФ может как передать полномочия органам местного самоуправления, так и изъять полномочия по решению отдельных вопросов местного значения у муниципальных органов власти. Такой подход к правовому регулированию не вполне соотносится с позицией органа конституционного правосудия, изложенной в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, в соответствии с которой вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

взаимодействии между органом исполнительной власти региона и муниципальным органом исполнительно-распорядительной власти следует устанавливать перечень их полномочий, определять условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, ответственность сторон, срок действия соглашения, основания и порядок досрочного расторжения соглашения. Итак, принятие регламента позволит повысить уровень управления процессами экономического и социального развития как самих регионов, так и муниципальных образований.

Анализ, в первую очередь регионального законодательства, свидетельствует об отсутствии в субъектах Федерации единообразного подхода к правовому регулированию в сфере взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в целом, что в конечном итоге приводит к снижению темпов в совершенствовании практики данного вида взаимодействия, в определенной степени препятствует выстраиванию конструктивного диалога между органами местного самоуправления и органами государственной власти. В целях обеспечения системного подхода к вопросам межуровневого взаимодействия, повышения эффективности механизма взаимодействия органов публичной власти в субъектах РФ необходимо принять федеральный закон «Об основах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором следует закрепить принципы взаимодействия, определить субъекты и основные формы их взаимодействия в качестве интегрирующей основы, механизм организации взаимодействия региональных и муниципальных органов власти и условия согласования их интересов.

Таким образом, не все возможности совершенствования законодательства в сфере взаимодействия государственной и местной власти исчерпаны. Они подлежат дальнейшему анализу, соответственно, правовое регулирование в указанной сфере нуждается в развитии и оптимизации.