

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования
«Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

На правах рукописи



Корсун Ксения Ивановна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СОДЕРЖАНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Карасев Анатолий Тиханович

Екатеринбург – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА	15
§ 1.1. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти Российской Федерации: вопросы понятия и содержания	15
§ 1.2. Правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления	38
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	89
§ 2.1. Сущность, принципы и основные направления взаимодействия федеральной, региональной государственной власти и местного самоуправления	89
§ 2.2. Основные формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: понятие, классификация, содержание	106
§ 2.3. Реализация отдельных форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе	156
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	180
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	185
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	187

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. 2020 год стал новой отправной точкой для теории и практики отечественного конституционализма. Впервые в Конституцию Российской Федерации внесены поправки, которые значительно корректируют политическую и социальную жизнь государства и общества, знаменуя новый этап развития публичной власти в России.

Конституционная реформа сформировала новые векторы взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением в системе единой публичной власти. Согласно положениям части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Однако принятые во исполнение поправок Федеральные законы от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» содержат различные подходы к трактовке системы единой публичной власти и взаимодействию ее элементов.

Реформирование публичной власти в 2020–2021 годах ставило целью оптимизировать процесс взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в интересах населения страны. Однако проведенный анализ показывает, что указанная цель не была достигнута. Конституционные поправки, обозначенные выше федеральные законы, а также Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ свидетельствует о доминировании административного государственного управления на местах, в связи с чем взаимодействие подменяется государственным воздействием на местное самоуправление.

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: внесен в Государственную Думу Российской Федерации 16 декабря 2021 г. сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 22.01.2022).

Местное самоуправление является фундаментом жизни граждан Российской Федерации и одной из главных основ любого демократического строя. Однако законодательные новеллы в определенной мере игнорируют данные положения. Так, отказ от организации поселенческого уровня местного самоуправления, повсеместное отстранение населения от избрания глав муниципальных образований и, наоборот, контроль в этом вопросе субъектов Федерации, в том числе легальная возможность последних участвовать в решении задач местного самоуправления, ведет к отрыву местной власти от населения и контролю государственной власти за местным самоуправлением.

В современных реалиях положения статьи 12 Конституции Российской Федерации, дававшие надежду на самостоятельный и приближенный к населению уровень публичной власти, становятся практически недостижимыми. Именно поэтому особую актуальность приобретает научный поиск оптимальных способов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Степень научной разработанности темы. В конституционно-правовой и муниципально-правовой доктринах вопросы регулирования взаимодействия государственной власти и местного самоуправления не раз являлись предметом научных исследований Д.А. Авдеева, П.А. Астафичева, А.В. Безрукова, В.И. Васильева, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, А.А. Кондрашева, А.Н. Мещерякова, Н.Л. Пешина, Е.С. Шугриной и др. В разное время учеными поднимались вопросы разграничения компетенций и предметов ведения государственной и местной власти, особенностей правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансовых отношений между уровнями публичной власти.

Непосредственно отдельным проблемам взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в разное время были посвящены научные исследования Н.И. Соломки (1999 г.), О.А. Сомовой (2003 г.), С.А. Овсянникова

(2007 г.), Н.В. Ханова (2008 г.), О.Л. Казанцевой (2011 г.), А.И. Девяткиной (2012 г.), Н.В. Малявкиной (2013 г.).

Однако, не умаляя значения имеющихся научных исследований по данной тематике, отметим, что в указанных работах проблемы, касающиеся юридической природы взаимодействия разных уровней публичной власти, и пути их преодоления исследованы в недостаточно полном объеме.

Более того, указанные исследования проводились до принятия поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года и последующего реформирования системы единой публичной власти в России и объективно не могли учитывать законодательные новеллы последних лет.

Поэтому, несмотря на имеющиеся исследования государственно-муниципального взаимодействия, комплексное исследование современного состояния данного процесса на основе современного состояния законодательства осуществляется впервые.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является установление конституционно-правового содержания и форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления на современном этапе развития Российской Федерации. Достижение данной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- обобщение и анализ основных свойств государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти;
- обобщение и анализ правовых основ взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, включая анализ юридической практики Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов;
- обобщение и анализ сущности, принципов и основных направлений взаимодействия государственной власти и местного самоуправления;
- выявление и анализ форм государственно-муниципального взаимодействия на федеральном и региональном уровнях;
- анализ существующих проблем, возникающих при взаимодействии государственной власти и местного самоуправления;

– выявление перспектив и внесение предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства, а также правовых актов органов местного самоуправления в части обеспечения эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней, решения Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов, статистические и иные данные с официальных сайтов органов власти в сети Интернет, а также юридическая доктрина и практика, относящиеся к теме исследования.

Теоретические основы исследования. Обновление российского конституционализма, принципов и механизмов организации государственной и местной власти, происходящее в России после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, потребовало переосмысления теоретических основ реформирования системы публичной власти, характера взаимоотношений государственной власти и муниципальных образований, провозглашения и признания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России и как самостоятельного института публичной власти. На этом фоне особое значение для формирования научной доктрины в исследуемой сфере имеют работы известных российских ученых С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, А.А. Белкина, Т.М. Бялкиной, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Г.И. Грибановой, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, В.Д. Зорькина, А.В. Ильиных, А.Т. Карасева, В.В. Киреева, О.А. Кожевникова, А.Н. Кокотова, А.А. Кондрашева, И.А. Кравца, А.Г. Кузьмина, О.Е. Кутафина, А.А. Ларичева, В.А. Лебедева, В.И. Майорова, А.Н. Мещерякова, В.С. Мокрого, С.Г. Наймушиной, И.И. Овчинникова, В.Д. Перевалова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, А.С. Прудникова, Л.П. Рассказова, А.В. Савоськина,

С.Б. Сафиной, Н.С. Тимофеева, Н.Н. Черногора, Л.Т. Чихладзе, В.И. Шкатуллы, Е.С. Шугриной, В.Е. Чиркина и др.

Особое значение для науки конституционного права имеет всестороннее исследование теории и практики российского федерализма и местного самоуправления с учетом отечественного исторического опыта и опыта зарубежных стран. Анализируя различные аспекты продолжающегося реформирования государственно-муниципальных моделей взаимодействия, ученые затрагивают вопросы функционального, организационного и правового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, например: Н.И. Соломка («Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», 1999), А.В. Безруков («Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», 2001), О.А. Сомова («Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», 2003), Н.В. Кочеткова («Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации», 2004), Г.Ф. Скрипкин («Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения», 2006), С.А. Овсянников («Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы», 2007), Н.В. Ханов («Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», 2008), М.Ю. Дитятковский («Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики», 2008), В.Г. Карташов («Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления», 2008), О.Л. Казанцева («Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации», 2011), М.С. Плетникова («Конституционно-правовые аспекты разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в Российской Федерации», 2011), А.И. Девяткина («Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в контексте политики модернизации», 2012), Н.В. Малявкина («Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления», 2013), А.А. Джагарян («Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации», 2013), Н.В. Джагарян («Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация», 2015).

Методологическая основа диссертационного исследования. Выработка методологии исследования содержания и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления выступает в качестве одного из ключевых этапов на пути решения комплекса исследовательских задач.

Учитывая, что государственная власть и местное самоуправление функционируют и развиваются в единой системе государственного управления, приоритетным методом изучения содержания и взаимодействия государственной власти и местного самоуправления является системный метод, в основе которого лежит диалектическое единство общего, особенного и единичного. В настоящем исследовании как общее рассматривается публичная власть, уровнями которой являются государственная власть и местное самоуправление; как особенное выступает содержание государственной власти и местного самоуправления; как единичное – взаимодействие государственной власти и местного самоуправления.

Возможности системного подхода позволяют выявить взаимосвязь и взаимозависимость уровней публичной власти друг от друга. Однако при исследовании государственной власти и местного самоуправления в системе

единого государственного механизма дополнительно использовались структурный, исторический, функциональный и иные подходы.

Особое значение среди всеобщих методов познания отводится диалектическому, герменевтическому и синергетическому методам.

Учитывая специфику настоящего исследования, заключающуюся в анализе и сравнении положений федерального и регионального законодательства, а также нормативных актов муниципальных образований, важное значение отводится общенаучным методам исследования, среди которых преимущественно используется метод контент-анализа.

При исследовании понятия и содержания государственной власти и местного самоуправления применены следующие общелогические методы: анализ, синтез, обобщение, сравнение, аналогия.

Разрабатывая практические рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства, автор широко использует метод теоретико-правового моделирования.

Филологический (лингвистический) метод научного познания применялся автором при анализе таких дефиниций, как «публичная власть», «направления взаимодействия государственной власти и местного самоуправления», «формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления» и др.

Широкое применение в исследовании получили специальные юридические методы: формально-юридический, специально-юридический, технико-юридический.

Нормативная и эмпирическая основы диссертационного исследования.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, законы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, акты отдельных органов исполнительной власти в Российской Федерации, а также акты органов местного самоуправления. Особое значение в исследовании отводится материалам практики муниципальных

образований отдельных субъектов Российской Федерации. Эмпирическую основу исследования составляют материалы решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, судов общей юрисдикции, концепции и программы государственного, регионального и муниципального развития территорий Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что на основании проведенного исследования:

- произведено уточнение институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, обогащающее научную концепцию их функционирования в механизме публичной власти;

- введены в научный оборот авторские подходы к толкованию конституционного института взаимодействия государственных и муниципальных органов с точки зрения институционального и процессуального аспектов;

- предложена авторская система принципов, форм и направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- на основе анализа регионального законодательства, нормативных актов муниципальных образований и судебной практики сформулированы практические выводы и рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней, регулирующих основания, порядок и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Научная и практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в том, что оно, представляя собой научно-квалификационную работу, содержащую решение задачи, имеющей значение для развития конституционно-правового института взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, позволит в дальнейшем использовать теоретические положения и выводы для разработки научных путей оптимизации взаимодействия уровней публичной власти с учетом

формирования конституционной основы построения единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Результаты исследования, его основные положения, выводы и предложения в дальнейшем могут быть реализованы в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также применяться в деятельности органов власти при выработке управленческих решений и формировании механизмов взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. В целях обеспечения единства толкования категории «публичная власть» предлагается следующее ее определение: это производная от народа и правонаделенная им на осуществление полномочий от своего имени и в своих интересах власть, структурными элементами которой являются государственные и муниципальные органы и их должностные лица.

2. Предложено рассматривать взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как совместную деятельность, основанную на нормах Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и подзаконных актов, которая осуществляется в определенных направлениях и формах.

3. Установлено, что участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления (ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») порождает правовую неопределённость и в случае расширительного толкования категории «задачи местного самоуправления» может привести к бесконтрольному вмешательству органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления.

4. В работе обосновывается необходимость законодательного закрепления определения термина «отдельные государственные полномочия», под которыми предлагается понимать государственные полномочия Российской Федерации или

субъекта Российской Федерации, входящие в их компетенцию и передаваемые органам местного самоуправления муниципальных образований законом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в целях наиболее эффективного осуществления таких полномочий. При этом обосновывается необходимость законодательного закрепления основных принципов наделения отдельными государственными полномочиями, а именно: законности, добровольности, рациональности, согласованности, финансовой обеспеченности.

5. Имплементируя нормы Европейской хартии местного самоуправления в российское законодательство, предложено рассматривать передачу отдельных государственных полномочий как *право* органов местного самоуправления на их реализацию. В связи с этим в работе обосновывается необходимость проведения процедуры предварительного согласования с органами соответствующего муниципального образования передачи им отдельных государственных полномочий в каждом случае такого наделения.

6. Исходя из конституционных положений о принадлежности власти многонациональному народу и учитывая, что местное самоуправление является формой народовластия, обосновывается необходимость исключения из конструкции статьи 131 Конституции Российской Федерации части 1.1 ввиду ее противоречия сущности и назначению местного самоуправления, при этом предлагается закрепить положение, согласно которому население не только самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, но и формирует органы местного самоуправления.

7. Анализ конституционно-правовой процедуры разрешения споров и урегулирования разногласий между органами государственной власти и местного самоуправления, регламентированной ст. 62 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», позволил выявить пробел, связанный с применением согласительных процедур при обращении в Государственный Совет Российской Федерации. По мнению диссертанта, данный вопрос содержит в себе правовую неопределенность ввиду неясности, волеизъявление какой стороны конфликта (или обеих сторон)

требуется при обращении в Государственный Совет Российской Федерации для применения согласительных процедур для разрешения споров или урегулирования конфликтов между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В этой связи в работе предлагается внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации», устанавливающих правило о необходимости совместного обращения органов государственной власти и органов местного самоуправления в Государственный Совет Российской Федерации как условие разрешения последним разногласий между ними. При этом окончательное решение по вопросу, вызвавшему разногласия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, не может быть принято без проведения соответствующих согласительных процедур в Государственном Совете Российской Федерации.

8. Недостатком действующего законодательства является отсутствие форм обратной связи от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи в работе обосновывается необходимость включения в статью 6 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений следующего содержания:

– проекты законов субъектов Российской Федерации, затрагивающие деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, после их внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации направляются в представительные органы муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, для представления ими в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты;

– если представительные органы муниципальных образований, находящиеся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, более чем одной третью выскажутся против принятия соответствующего закона

субъекта Российской Федерации, по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации создается согласительная комиссия.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертационного исследования апробированы в научных публикациях по теме исследования, в том числе в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, выступлениях на международных, всероссийских, межведомственных, ведомственных научно-практических конференциях и круглых столах, а также использованы в практической деятельности автора в Уральском юридическом институте Министерства внутренних дел Российской Федерации при подготовке и проведении семинарских и практических занятий с курсантами и слушателями института.

Диссертационное исследование прошло обсуждение и рецензирование на кафедре конституционного права Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Структура и объем диссертационного исследования. Структура работы определяется целью, задачами, постановкой ключевых вопросов и содержанием исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка сокращений и списка литературы.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

§ 1.1. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти Российской Федерации: вопросы понятия и содержания

Вопросы исследования таких правовых категорий, как «государственная власть», «местное самоуправление», и их соотношения рассматриваются отраслевыми правовыми науками, и в первую очередь, безусловно, конституционным правом, а также муниципальным правом. Тем не менее, исследование государственной власти и местного самоуправления, вопросов их взаимодействия только в рамках данных отраслей права, без предварительного обращения к общей теории права, было бы, на наш взгляд, неполным. Причина, прежде всего, в продолжающейся дискуссии по вопросу о понятии и содержании государственной власти и местного самоуправления, а также в теоретическом осмыслении этих понятий.

Понятие «власть» широко употребляется в юридических и социальных науках. Однако сам термин «власть» является как юридической, так и философской категорией. Отсюда – отсутствие однозначного и точного определения понятия «власть», что, по мнению ученых¹, может привести к затруднению проведения всестороннего анализа в юридико-правовых исследованиях.

В научных трудах российских ученых можно встретить исследования, посвященные личной власти, общественной, финансовой, политической, неполитической, аристократической власти, власти пролетариата и др.²

¹ См., например: Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ: дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.11. Иваново, 1999; Федоровских А.А. Власть: аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3 (15). С. 23–32.

² См., например: Силкин А.А. Внутриполитические предпосылки установления режима личной власти короля Александра Карагеоргиевича: 1918–1929: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03. М., 2003; Масюк Л.В. Финансовая власть и ее влияние на экономическую безопасность в

В конституционно-правовых исследованиях речь, чаще всего, идет о законодательной, исполнительной, судебной власти, государственной и муниципальной, публичной, президентской и представительной власти¹.

Лингвистический анализ категории «власть» свидетельствует, что словари и энциклопедии дают неоднозначную, а порой противоречивую информацию. Так, в одном случае понятие «власть» отождествляется с понятием «власть предержащие»², в другом «власть» – это способность и возможность подчинять кого-нибудь (что-нибудь) своей воле, распоряжаться действиями кого-нибудь, воздействовать на деятельность и поведение людей при помощи воли, авторитета или насилия³. Под «властью» также понимается политическое господство, система государственных органов⁴; право, сила и воля над чем-нибудь, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление⁵.

Как видим, во всех приведенных выше определениях нет единства в определении сущности и содержания понятия «власть». Однако назначение

транзитивном обществе: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Харьков, 2000; Абросимова Н.В. Технологии создания общественного образа институтов политической власти: дис. ... канд. полит. наук: СПб., 2004; Фомина Н.В. Аристократия и аристократическая форма правления: социально-философский анализ: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11. Красноярск, 2005.

¹ См., например: Дыльнов Г.В. Становление демократической законодательной власти в Российской Федерации: (социально-философское исследование): дис. ... д-ра филос. наук: 08.00.11. Саратов, 1993; Джумабаев К.Н. Законодательная и исполнительная власти: взаимосвязь и взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ташкент, 1993; Чепус А.В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2016; Жабров А.В. Институционализация российского президентализма как фактор повышения легитимности политической власти: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Орел, 2013; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2003; Жуков Д.В. Полномочия органов публичной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2018; Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2009.

² См.: Скворцов Л.И. Большой толковый словарь правильной русской речи. М.: Мир и Образование, Оникс, 2009. С. 103. Текст: электронный // Электронно-библиотечная система (далее – ЭБС) «IPR BOOKS». URL: <http://www.iprbookshop.ru/14555.html>.

³ См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2014. С. 64. Текст: электронный // ЭБС «IPR BOOKS». URL: <http://www.iprbookshop.ru/44160.html>.

⁴ Там же.

⁵ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1: А – З / под ред. А.Н. Филиппова. М.: РИПОЛ классик, 2006. С. 277. Текст: электронный // ЭБС «IPR BOOKS». URL: <http://www.iprbookshop.ru/55375.html>

данного исследования состоит не в гносеологическом анализе категории «власть», а в анализе взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, поэтому считаем целесообразным за «условно идеальное» взять следующее определение: «...наиболее адекватное выражение власть находит в политической сфере. ...Лишь власть, осуществляемая государством, его институтами и должностными лицами, является политической властью. Она отличается совершенством внутренней организации и степенью подчинения себе управляемых. Государство есть главный и единственный носитель политической власти... специфика которой состоит в том, что она осуществляется единой системой специальных центральных (высших) и местных (нижестоящих) органов, взаимосвязанных между собой по вертикали и горизонтали»¹. Данное определение в наибольшей степени соответствует цели данного исследования – проведению комплексного анализа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, определению направлений и форм взаимодействия, а также исследованию проблем, возникающих в процессе взаимодействия, и предложению конкретных мер по оптимизации данного процесса.

Однако аппарат государства наделяется властными функциями от народа соответствующего государства, который правонаделает органы и выборных должностных лиц на осуществление публичной власти от своего имени. Публичная власть – это одна из форм народной власти, выделенная от народа для управления от его имени и в его интересах, становясь как бы «над обществом». Как правильно отмечает Д.А. Авдеев, «конституционный принцип народовластия означает легитимность образования и функционирования органов публичной власти»².

¹ См.: Федерализм: энциклопедия / Е.Б. Бородаев, Н.П. Бродская, В.Н. Ватыль и др.; под ред. К.С. Гаджиева и др. – М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2000. С. 96.

² См.: Авдеев Д.А. Конституционное измерение современного российского народовластия // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6 (102). С. 22.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ. «Народ» в узком смысле – это граждане государства, в широком – совокупность граждан, обладающих правом на осуществление государственной власти и местного самоуправления и осуществляющих их.

Проанализировав точку зрения С.А. Авакьяна¹, сформулируем следующее определение «власть народа» – это одна из форм самоорганизации народа государства, при которой ему принадлежит безусловное право принятия общеобязательных решений как лично, так и через созданные им органы государственной власти и местного самоуправления, а также путем правонаделения выборных должностных лиц.

Соответственно, можно перечислить признаки власти народа:

- 1) осуществляется народом на всей территории государства одновременно (например, выборы Президента Российской Федерации и выборы в Государственную Думу Российской Федерации) либо отдельной его частью (например, выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации);
- 2) осуществляется народом непосредственно (прямая демократия) и через органы государственной власти и местного самоуправления (представительная демократия);
- 3) осуществляется в интересах всего населения;
- 4) реализуется на основе принципов гласности и открытости;
- 5) доступна для всего населения, обладающего активным и пассивным избирательным правом;
- 6) для достижения общественно значимых результатов наряду с методами поощрения, воспитания, убеждения может использовать методы принуждения;
- 7) осуществляется по территориальному принципу (государство, субъект Федерации, муниципальное образование).

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. Т. 1. С. 372.

Одним из выражений власти народа является публичная власть. Она возникает в коллективе людей, связанных между собой различными общественными отношениями в целях оптимального их регулирования. В толковом словаре термин «публичный» означает «общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный»¹.

Термин «публичная власть» активно используется в официальных нормативных правовых актах федерального² и регионального³ уровней, а в 2020 году получил свое закрепление и в Конституции Российской Федерации. Ранее Конституционный Суд Российской Федерации давал официальное толкование⁴ о том, что муниципальная власть является разновидностью публичной власти. На доктринальном уровне также неоднократно изучалось местное самоуправление в качестве элемента публичной власти⁵.

¹ Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. С. 562.

² См., например: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Постановление Правительства РФ от 27 марта 2019 г. № 325 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Российская газета. 2017. 17 мая.

³ См., например: Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15; принята Декларацией ВС РБ от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/18; введена в действие законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/16) // Известия Башкортостана. 1994. № 3 (627). 6 янв.; Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г.: принят Постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 9; Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ: принят постановлением Рязанской областной Думы от 2 ноября 2005 г. // Рязанские ведомости. 2005. № 251–252; и др.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁵ См., например: Мокрый В.С. Указ. соч.; Петухов О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти в России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2005; Рыжкова Е.В. Муниципальная организация местного самоуправления как вида публичной власти в современной России: на материалах Тверской области: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01. СПб., 2005; Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2011; Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Уфа, 2011; Мустафин М.М. Взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской

Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года ввели в конструкцию статьи 132 понятие «система единой публичной власти», составными элементами которой выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако только ли органы государственной власти и местного самоуправления входят в единую систему публичной власти? Для ответа на этот вопрос необходимо выделить основные признаки и сформулировать авторское определение публичной власти.

Проанализировав мнения ведущих российских конституционалистов¹ по данному вопросу, можно выделить такие признаки публичной власти:

- 1) обезличенность, то есть публичная власть не принадлежит одному лицу либо группе лиц, а исходит от всего народа государства;
- 2) через органы публичной власти выражается воля всего многонационального народа, а не отдельной его группы;
- 3) правом принимать законы наделены только органы и должностные лица публичной власти;
- 4) принятые органами и должностными лицами публичной власти правовые нормы образуют правовые институты (например: институт парламентаризма; институт президентства, институт уполномоченных по правам человека, институт федерализма и т. д.);
- 5) территория, на которой действует публичная власть, имеет деление на несколько уровней: федеральный и региональный для государственной власти и муниципальный для местного самоуправления.

Федерации: федеральный, региональных и местный уровни: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013; и др.

¹ См.: Астафичев П. А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. 2012. № 3 (8). С. 111–121; Безруков А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28; Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 135–140; Лебедев В. А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. Право. 2010. № 25 (206). С. 5–9; Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.

Следовательно, публичная власть – это власть, выделенная от народа и правонаделенная им на осуществление полномочий от своего имени и в своих интересах. Полагаем, что данное определение отражает сущностную характеристику публичной власти и применимо для юридического использования в правоприменительной практике.

Однако российский законодатель предпочел закрепить определение публичной власти, отразив лишь его системную (структурную) характеристику. Причем на сегодняшний день в российской правовой системе содержатся три легальных подхода к определению публичной власти, отличных друг от друга.

Так, Конституция Российской Федерации под единой системой публичной власти понимает органы местного самоуправления и органы государственной власти (статья 132). Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 394-ФЗ) в статье 2 предлагает понимать под единой системой публичной власти федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. И третье определение системы единой публичной власти содержится в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 414-ФЗ), согласно которому органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Как видим, во всех приведенных определениях нет единства относительно структуры публичной власти. Тем не менее, прослеживается желание

¹ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См.: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

законодателя ввести в систему единой публичной власти как можно больший субъектный состав государственных и местных органов. И считаем это вполне обоснованным, так как все они наделены в той или иной мере публично-властными функциями. Однако должностные лица как государственных, так и муниципальных органов также выполняют публично-властные функции (например, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления), и, следовательно, они также входят в систему единой публичной власти, однако законодательная регламентация в данном случае отсутствует.

Кроме того, как было сказано выше, перечисленные подходы отражают только системную (структурную) характеристику публичной власти, не раскрывая ее сущности. В этой связи видится наиболее предпочтительной следующая формулировка публичной власти: это производная от народа и правонаделенная им на осуществление полномочий от своего имени и в своих интересах власть, структурными элементами которой являются государственные и муниципальные органы и их должностные лица. Полагаем возможным данное определение предложить к законодательному закреплению.

Впрочем, стоит отметить и положительные стороны новой редакции части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Так, впервые на конституционном уровне закреплено взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Безусловно, государственная власть и местное самоуправление взаимодействовали и до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в различных формах (например: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; создание совместных совещательных органов, советов, рабочих групп; законотворческая инициатива органов местного самоуправления в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и т. д.), однако институт государственно-муниципального взаимодействия не имел законодательного закрепления.

С принятием конституционных поправок институт взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением получил законное закрепление. Новая редакция части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации выделяет в качестве основной цели государственно-муниципального взаимодействия «наиболее эффективное решение задач в интересах населения». Здесь возникает вопрос, о каких именно задачах идет речь, и каковы критерии для определения эффективности их решения.

Так, вопросы местного значения, безусловно, отражают интересы населения. В этой связи возникает вопрос: необходимо ли органам местного самоуправления при решении вопросов местного значения взаимодействовать с органами государственной власти? Ведь, с одной стороны, органы государственной власти не имеют права вмешиваться в решение вопросов местного значения, а с другой – предоставление муниципальным образованиям субвенций, дотаций и субсидий вполне можно считать формой взаимодействия, направленной, в том числе, на решение вопросов местного значения.

Поэтому считаем, что понятие эффективности можно толковать двояко. Конечно, задачи, затрагивающие интересы населения, должны решаться на том уровне власти, который способен обеспечить их эффективную реализацию. Однако оценка эффективности может носить весьма субъективный характер, что недопустимо в вопросах организации публичной власти. Так или иначе, вопрос толкования положений части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации остается открытым, возможно, в скором времени Конституционный Суд Российской Федерации даст разъяснения по данному вопросу.

Кроме того, ФЗ № 394-ФЗ в статье 2 также содержит положения о взаимодействии органов публичной власти, которое в конструкции данной статьи понимается как *принцип деятельности* (курсив наш. – К.К.) обозначенных органов.

Причем законодатель указывает на конкретные виды взаимодействия как принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти:

организационно-правовое; функциональное; финансово-бюджетное; по вопросам передачи полномочий.

И если первый, третий и четвертый виды взаимодействия еще хоть как-то понятны, то касательно функционального взаимодействия остаются одни вопросы.

Следует заметить, что, согласно анализируемой статье, органы, входящие в единую систему публичной власти, осуществляют свою деятельность не только на основе принципа взаимодействия, но и на основе принципа согласованного функционирования.

И здесь возникает логичный вопрос: чем отличается принцип согласованного функционирования от принципа функционального взаимодействия?

По нашему мнению, предложенное законодательное определение системы единой публичной власти чересчур перегружено абстрактными юридическими терминами, что существенно усложняет толкование данной нормы. Полагаем более рациональным сохранить в конструкции статьи только перечисление органов, входящих в систему единой публичной власти, с обязательным включением должностных лиц как системных элементов публичной власти.

Тем не менее, публичная власть, хоть и требует более точного юридического закрепления, функционирует в Российской Федерации посредством органов и должностных лиц, входящих в ее систему и взаимодействующих между собой.

Поддерживаем А.В. Безрукова и А.Н. Мещерякова, предлагающих два подхода к пониманию системы публичной власти – представительный (ограничительный) и комплексный (расширительный)¹. Согласно первому подходу в систему публичной власти входят органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно второму подходу, публичная власть

¹ См.: Безруков А.В., Мещеряков А.Н. О представительном подходе к пониманию единой системы публичной власти и его реализации и российском законодательстве // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 4 (45). С. 127.

рассматривается во всех ее проявлениях в непосредственных и представительных формах. Для определения единства публичной власти проанализируем правовую природу двух ее основных составляющих – государственной власти и местного самоуправления.

Первой по степени значения среди форм власти народа является государственная власть¹. Ее осуществляет специальная система государственных органов и должностных лиц – государственный аппарат, представляющий собой единую сложную систему, взаимосвязанный комплекс подсистем: «горизонтальных» (законодательные, исполнительные, судебные) и «вертикальных» (федеральные и региональные). «Горизонтальные» подсистемы как бы скрепляют «вертикальные» и наоборот, образуя в итоге иерархию органов государства – государственный аппарат².

В словарном определении «государственная власть» – это один из элементов (атрибутов) государства (наряду с населением и территорией), выражающийся в его способности обеспечивать выполнение своих велений, в том числе, в случае необходимости, посредством принуждения. Осуществляя государственную власть, государство управляет делами общества. Государственная власть, в отличие от иных видов власти, является публичной, политической и суверенной³. По мнению В.Д. Перевалова, государственная власть – «это разновидность социальной власти, суть которой состоит в реальной возможности и способности властвующим подчинить своей воле подвластных в целях управления общественными процессами, обеспечения организованности и порядка в обществе»⁴.

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М., 2011. Т. 1. С. 375.

² Конституционное (государственное) право России: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 216.

³ См.: Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М., 2006. С. 98.

⁴ См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 62.

В академическом курсе общей теории государства и права приводится иное определение государственной власти: это такая разновидность общественной власти, которая либо осуществляется непосредственно самим государством, либо делегирована или санкционирована им, то есть реализуется от его имени, по его уполномочию и при его поддержке¹.

Как справедливо отмечает А.Н. Мещеряков, государственная власть – особый вид публичной власти, направленный на выполнение функций государства в интересах его населения².

Л.П. Рассказов под государственной властью понимает исторически сложившуюся и развивающуюся организацию, осуществляющую властные полномочия с помощью соответствующего аппарата управления и правоохранительного (карательного) аппарата³.

Приведенные выше примеры показывают всю многогранность и многоаспектность понятия «государственная власть», поэтому считаем целесообразным выделить ее свойства:

1. *Верховенство государственной власти*, что означает её официальное расположение на высшей ступени управления в государстве и независимость от иных видов властеотношений. Только государственная власть распространяет свое действие на всю территорию государства и на всех, кто на территории государства находится. Основным юридическим закреплением государственной власти является Конституция Российской Федерации, которой должны соответствовать все иные законы и подзаконные нормативные акты.

2. С верховенством государственной власти тесно связано понятие *государственного суверенитета*, что означает независимость государства от любой социальной власти внутри страны (внутренний суверенитет) и в

¹ См.: Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. Т. 1. С. 196.

² См.: Мещеряков А.Н. Система конституционно-правовых принципов осуществления государственной власти в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2021. № 1 (53). С. 16.

³ См.: Рассказов Л.П. Теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М. 2010. С. 63.

международных отношениях (внешний суверенитет). Суверенитет государства исходит от суверенитета народа, который является его создателем и носителем. Именно волеизъявление народа порождает государственную власть¹.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, её суверенитет распространяется на всю территорию (статья 4 Конституции Российской Федерации). Необходимо подчеркнуть, что суверенитет государства неделим. Любые внутригосударственные образования (даже при самой широкой их автономии и самостоятельности) не могут обладать государственным суверенитетом. Именно поэтому конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами не означает деление суверенитета государства и государственной власти.

Об этом же говорит Конституционный Суд Российской Федерации, разъясняя, что «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации»².

3. *Единство государственной власти и разделение ее ветвей.* Государственная власть не может быть поделена между слоями общества, а также между органами, ее осуществляющими. Согласимся с мнением В.Е. Чиркина, толкующего единство власти как «согласованное единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, без чего общество может быть ввергнуто в состояние хаоса и распада»³.

В современном мире единство государственной власти тесно сочетается с принципом разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

¹ См.: Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. 8-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2009. С. 147.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³ См.: Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 120.

Впервые в Российской Федерации принцип разделения властей получил свое закрепление в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 1990 года¹. В дальнейшем эти положения нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года, которая детально регламентирует единство и взаимопроникновение каждой ветви власти, получившее название «система сдержек и противовесов». Это означает, что каждая из ветвей должна сдерживать другую, не допуская возвышения и доминирования какой-либо ветви власти.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная ветви власти взаимодополняют друг друга, действуют комплексно, сообща и в совокупности образуют целостную систему государственной власти. По мнению В.Д. Перевалова, «разделение властей – это рациональная организация государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляется гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов»².

Отдельно следует остановиться на государственной власти, осуществляемой Президентом Российской Федерации. В научной литературе присутствует следующее мнение: «Президент Российской Федерации не входит в какую-либо из традиционных ветвей власти и занимает особое положение главы государства. Как главе государства ему присущи некоторые элементы полномочий других ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Есть авторы, которые считают так: поскольку наибольший объем полномочий Президента Российской Федерации и его повседневная деятельность связаны с исполнительной властью, его следует относить к органам исполнительной власти. Иногда говорится об особом характере власти Президента Российской Федерации, о четвертой ветви власти (президентской), есть мнение, что в России

¹ Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. С. 76.

"двухголовая" исполнительная власть – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»¹.

Безусловно, вышеперечисленные мнения имеют право на существование. Однако при определении места и роли Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти предлагаем отталкиваться от положений статьи 80 Конституции Российской Федерации о том, что Президент Российской Федерации является главой государства, то есть руководит государством целиком. Именно поэтому у Президента Российской Федерации должны быть полномочия, относящиеся к каждой из ветвей власти (наряду со своими собственными полномочиями). И, полагаем, целесообразней считать Президента Российской Федерации непосредственным народным представителем, обладающим полномочиями органа государственной власти общей компетенции.

4. На практике государственную власть осуществляет *аппарат государственных органов*, представляющий собой целостную иерархическую систему государственных органов и должностных лиц, обладающих инструментами государственного принуждения, выражающихся в правовых нормах и конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными органами и должностными лицами в строгой регламентации процедуры реализации мер государственного принуждения.

Первичными структурными элементами государственной системы, участвующими в осуществлении функций государства и наделенными определёнными властными полномочиями, являются органы государственной власти.

5. *Единство объекта и субъекта власти.* Диалектическая особенность государственной власти в демократическом государстве заключается в том, что население, будучи подвластным (тем, на кого власть распространяется), одновременно выступает и как первичный носитель суверенитета и единственный источник власти (статья 3 Конституции Российской Федерации).

¹ Цит. по: Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е. Чиркин. С. 458.

6. *Легитимность государственной власти*, что выражается в признании, принятии населением государства этой власти и желании подчиняться ей. Установление на конституционном уровне принципа народовластия позволяет говорить о легитимности образования (формирования) высших органов публичной власти различного уровня и осуществления ими своих полномочий от имени и во имя народного большинства¹.

7. *Легальность (законность) государственной власти* предполагает формирование власти, ее организацию и функционирование только лишь на основании действующего в государстве законодательства (статья 15 Конституции Российской Федерации). Важно отметить, что легальность государственной власти является юридическим выражением ее легитимности.

8. *Территориальный характер государственной власти* означает действие власти только в пределах территории государства.

Перечисленные свойства на практике взаимопереплетены и дополняют друг друга. В своем единстве они раскрывают сущность, специфику и содержание государственной власти.

На основании изложенного, полагаем возможным предложить авторское определение: государственная власть – это одна из форм власти народа, дающая в соответствии с Конституцией Российской Федерации органам и должностным лицам право осуществлять властные полномочия по управлению государством от своего имени, на основе разделения властей и с возможностью применения мер принуждения для достижения общественно значимого результата.

С момента принятия Конституции Российской Федерации вопросам государственной власти посвящено большое количество научных исследований²,

¹ Цит. по: Авдеев Д.А. Легитимность публичной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 3. С. 105.

² См., например: Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1999; Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1999; Петров А.А. Основы организации системы органов

на многие вопросы найдены ответы. Однако по сей день дискуссионным остается вопрос относительно природы, сущности и содержания той власти, которая находится в тесной взаимосвязи с населением, а именно муниципальной власти.

Говоря о муниципальной власти, следует отметить, что данное понятие является относительно молодым в конституционном праве. Впервые термин «муниципальная власть» использовал Конституционный Суд Российской Федерации¹, рассматривая ее как разновидность публичной власти.

В настоящее время признание местного самоуправления формой публичной (народной) власти не вызывает споров среди ученых-правоведов², однако еще два десятилетия назад сама идея существования самостоятельного уровня публичной власти в системе государственного управления, но вне системы государственных органов, была весьма радикальна. Советская система единой представительной власти Советов рассматривала публичную власть только как государственную, а местные Советы – как органы местной государственной власти³. Именно поэтому в первые годы после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. проводилось множество научных исследований, посвященных сущности,

государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2002; Доцкевич М.В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2002; Агеев А.А. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации как институт представительной демократии: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Волгоград, 2003; Слычук В.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Саратов, 2005; и др.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² См., например: Мокрый В.С. Указ. соч.; Игнатьев А.В. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти: региональный аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Ярославль, 2006.

³ См.: Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. (в ред. от 9 декабря 1992 г.) (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

условиям развития и месту местного самоуправления в системе российской государственности¹.

Конец дискуссии о месте местного самоуправления в системе публичной власти положил Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"»², подчеркнув, что публичная власть осуществляется посредством не только органов государственной власти, но и местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

В настоящем исследовании «местное самоуправление» и «муниципальная власть» используются как синонимы. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 131-ФЗ) определяет местное самоуправление как форму организации народом своей власти (часть 2 статьи 1), не упоминая «муниципальную власть». Однако ввиду того, что местное самоуправление характеризует власть в муниципальном образовании, а Конституционный Суд Российской Федерации (а с 2020 года и Конституция Российской Федерации) признает его разновидностью публичной власти, полагаем возможным использовать понятия «местное самоуправление» и

¹ См., например: Пуздрач Ю.В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1994; Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Воронеж, 1995; Туманова Н.Л. Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1996; Еремин А.Р. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саранск, 1996; Грибанова Г.И. Местное самоуправление в политической системе развитых демократий: сравнительный анализ западноевропейских стран: дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.05. СПб., 1998.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 2 августа 2019 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

«муниципальная власть» в тождественном значении. Следовательно, местное самоуправление – это тоже власть, имеющая с государственной властью общий источник (народ), но отличающаяся от последней по своему функционалу.

По аналогии с рассмотрением свойств государственной власти, рассмотрим свойства, присущие местному самоуправлению и отличающие «центральное управление» от «управления на местах»:

1. *Местное самоуправление, являясь равноценным уровнем публичной власти в государстве, все же является властью подзаконной.* Суть данного свойства заключается в том, что местное самоуправление не может само себя реформировать из-за отсутствия соответствующих законодательных функций.

2. *«Рамочная» самостоятельность местного самоуправления.* Государство создает определенные рамки деятельности местного самоуправления. Объем полномочий органов местного самоуправления исходит из разграничения компетенции и предметов ведения между государством, субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Местное самоуправление самостоятельно в пределах обозначенных законодателем вопросов местного значения, однако без государственного начала местное самоуправление немыслимо¹.

3. *Местное самоуправление – власть преимущественно хозяйственная,* то есть направлена на благоустройство населения муниципального образования путем решения вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Однако политический акцент в деятельности местного самоуправления все же присутствует. Например, органы местного самоуправления участвуют в государственной национальной политике в части реализации полномочий, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации².

¹ См.: Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 91.

² Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики"» (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4. *Органы и должностные лица местного самоуправления* в соответствии с федеральными законами *несут ответственность* как перед государством и его государственными органами, так и непосредственно перед населением муниципального образования, физическими и юридическими лицами.

5. Через осуществление местного самоуправления проявляется вся полнота *народного представительства*. Представительные органы занимают главное место в системе органов местного самоуправления, выражая волю населения муниципального образования, осуществляя власть от имени и в интересах населения.

6. Муниципальные образования самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Однако в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении своих собственных полномочий, а также при выполнении отдельных государственных полномочий, органам местного самоуправления предоставляется *финансовая поддержка* в виде субвенций, субсидий, дотаций и иных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Федерации.

На основании изложенного можно выделить два подхода к пониманию местного самоуправления. Согласно первому подходу, местное самоуправление представляет собой симбиоз государственного и общественного начала, где государственное начало выражается в едином источнике власти – многонациональном народе; в участии в реализации единой государственной политики, наличии властных полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Общественное же начало выражается в проявлении всей полноты народного представительства, в решении органами местного самоуправления вопросов, напрямую затрагивающих интересы местного сообщества.

Согласно второму подходу, местное самоуправление в качестве публично-правового института рассматривается как основа гражданского общества и

институт народовластия¹. Как элемент гражданского общества институт местного самоуправления предполагает наличие общих с институтом гражданского общества задач, а именно: реализация интересов частных лиц и (или) отдельных групп. Чем выше степень удовлетворенности интересов местного сообщества, тем развитее и стабильнее гражданское общество и местное самоуправление. И наоборот, неудовлетворенность населения в своих базовых интересах (низкий уровень инфраструктуры, игнорирование мнения жителей муниципальных образований по различным общественным вопросам, отсутствие мероприятий, направленных на улучшение жизнеобеспечения населения, и т. п.) ведет к дестабилизации гражданского общества, подрыву доверия к органам публичной власти, незаинтересованности местных жителей в реализации местного самоуправления.

Как институт народовластия местное самоуправление представляет собой форму организации народом своей власти (статья 3 Конституции Российской Федерации) путем самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (статья 130 Конституции Российской Федерации). Поддерживаем позицию Н.В. Джагарян, отмечающей, что «местное самоуправление образует базовый уровень народовластия и служит институциональной основой совместного пользования многими правами и свободами, которые в значительной мере реализуются по месту жительства»².

Полагаем, что каждый из приведенных подходов имеет право на существование и отражает разные стороны института местного самоуправления в России.

Согласно Конституции, в Российской Федерации *признается и гарантируется* (статья 12), а в соответствии с частью 1 статьи 1 ФЗ № 131-ФЗ

¹ См., например: Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 22.

² Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) // Юридический вестник ДГУ. 2016. Т. 18. № 2. С. 48.

осуществляется местное самоуправление. Согласно толковому словарю, «признание» означает «выражение согласия на придание законной силы какому-нибудь порядку, положению»¹. Конституционные гарантии устанавливают, как и каким образом осуществление прав, свобод и обязанностей будет обеспечиваться. «Осуществление» предполагает «воплощение в действительность, приведение в исполнение»². Такое буквальное толкование законодательных положений приводится для того, чтобы выделить тот факт, что местное самоуправление как *право* ни Конституция Российской Федерации, ни федеральное законодательство не закрепляют за гражданами Российской Федерации и за иностранными гражданами (в силу части 1 статьи 3 ФЗ № 131-ФЗ).

Получается что, государство выражает свое положительное отношение к институту местного самоуправления, придает ему силу основы конституционного строя, гарантирует и осуществляет его именно как основу конституционного строя, но не определяет его как конституционное право населения муниципальных образований на осуществление местного самоуправления. А ведь если право не закреплено законодательно, то и его соблюдение (восстановление) может быть весьма проблематичным.

В силу сказанного, предлагаем рассматривать местное самоуправление как форму народовластия и элемент публичной власти, организационно обособленный, обладающий определенным уровнем свободы в принятии властных решений, границы которой определены государством, действующий в рамках единой государственной политики в интересах всего населения.

О схожести государственной власти и местного самоуправления говорят следующие общие признаки:

- 1) организованность по территориальному признаку;
- 2) возможность применения мер принуждения;
- 3) право устанавливать налоги и сборы;

¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. С. 528.

² Там же. С. 412.

4) принятие обязательных для исполнения на соответствующей территории нормативно-правовых актов;

5) каналами осуществления являются органы и должностные лица.

Следовательно, публичный характер государственной и муниципальной власти предопределяет их однородный и взаимно обусловленный характер¹. При этом, как правильно отмечает А.Н. Мещеряков, «...система органов государственной власти и система органов местного самоуправления в современной конституционной модели организации публичной власти являются абсолютно самостоятельными и независимыми, осуществляя свои полномочия и реализуя предусмотренные законодательством формы взаимодействия»².

Схожего мнения придерживается Г.М. Суходольский, отмечая, что «...в современном обществе они являются относительно самостоятельными публично-властными системами, которые не противостоят друг другу, а взаимосвязаны и взаимодействуют в силу сходной публично-правовой природы и направленности на осуществление публичных интересов»³.

Анализ государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти позволяет сформулировать определенные выводы.

Публичная власть – это одна из форм народной власти, а потому производная от народа и предназначенная для управления от его имени и в его интересах, но находящаяся как бы «над обществом». Публичная власть в широком понимании – это власть, производная от народа и конституционно правонаделённая народом на осуществление полномочий от своего имени. В узком понимании – это власть органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, которые образуют единую систему публичной власти.

¹ Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 35.

² Конституционная система органов государственной власти в Российской Федерации: учебное пособие / А.Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. С. 12.

³ Суходольский Г.М. Указ. соч.

Государственная власть и местное самоуправление являются формами осуществления народом своей власти, а их органы образуют единую систему публичной власти. Государственная власть является главенствующей относительно местного самоуправления, создавая для последнего своеобразные «рамки» функционирования. При этом государственной власти и местному самоуправлению присущи как общие, так и особенные свойства, раскрывающие их содержание и имеющие значение для дальнейшего исследования направлений и форм их взаимодействия.

§ 1.2. Правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления

Для целей исследования рассмотрим правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, которые условно можно разделить на две группы: акты, носящие обязательный и рекомендательный характер. Акты обязательного характера представляют собой совокупность правовых норм Конституции Российской Федерации, международных актов, федерального и регионального законодательства, актов органов местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, которые определяют правовое положение органов государственной власти и местного самоуправления и регулируют порядок их взаимодействия. Акты рекомендательного характера представляют собой решения различных комитетов, комиссий и рабочих групп, создаваемых для организации взаимодействия государственных и местных органов по отдельным вопросам.

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в международных актах.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы России являются общепризнанные принципы и нормы международного права (часть 4 статьи 15). Об этом же говорит и

Конституционный Суд Российской Федерации, уточняя, что органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом, а общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством¹. Именно поэтому особое значение для уяснения правовой природы муниципальной власти имеют нормы Европейской хартии местного самоуправления² (далее – Европейская хартия) как основного международно-правового документа, регламентирующего деятельность местного самоуправления.

Отметим, что нормы Европейской хартии действуют уже более тридцати лет, она принята в окончательном виде 15 октября 1985 г., а 11 апреля 1998 г. ратифицирована Российской Федерацией. Однако ученые-конституционалисты до сих пор спорят относительно содержания тех или иных ее положений³.

Нормы Европейской хартии содержат важные положения относительно взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: часть 6 статьи 4 гласит, что в процессе планирования и принятия любых решений,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

² Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.): ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ; вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

³ См. например: Прудников А.С., Нурадинов Ш.М. Основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, используемые в формировании органов местного самоуправления // Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 10–14; Седельникова Р.И. К вопросу соответствия российского законодательства принципам финансовых основ местного самоуправления Европейской хартии местного самоуправления // Право и практика. Научные труды института Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. 2015. № 1 (14). С. 38–40; и др.

непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации, насколько это возможно – заблаговременно и в соответствующей форме. Данная норма, по мнению О.А. Кожевникова и А.Н. Мещерякова, является правовой основой взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации¹. Однако в том смысле, в котором она отражена в Европейской хартии, данная норма не нашла отражения в российском законодательстве, что, по нашему мнению, является серьёзным недостатком института государственно-муниципального взаимодействия. Выше было отмечено, что взаимодействие – это обоюдный процесс, своего рода «диалог» между государственной и муниципальной властью, предполагающий «внимание каждого его участника к мнению оппонента»². Полагаем, что норма, закрепляющая возможность обратной связи от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в части принятия последними решений, затрагивающих деятельность муниципалитетов, должна быть закреплена в федеральном законодательстве. В этой связи видится необходимым внесение соответствующих дополнений в ФЗ № 414-ФЗ.

Анализируя положения Европейской хартии, подчеркнем, что ее нормы в большей степени посвящены *органам* местного самоуправления, которые правомочны и способны регламентировать значительную часть публичных дел в интересах населения (часть 1 статьи 3). Тогда как нормы Конституции Российской Федерации (статья 130) ориентированы на *население* и самостоятельное решение им вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Полагаем, что подход российского законодателя является наиболее верным, так как именно население муниципальных образований создает и правонаделяет органы местного

¹ См.: Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 91.

² Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012; СПС «Гарант».

самоуправления полномочиями в интересах жителей муниципальных образований.

Основным правовым актом, регламентирующим деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, является ФЗ № 131-ФЗ. Данный закон определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Для сравнения, ранее действовавший Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 154-ФЗ) под местным самоуправлением понимал деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В декабре 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² (далее – Законопроект № 40361-8), предлагающий местное самоуправление понимать как форму самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

В свою очередь, Европейская хартия под местным самоуправлением понимает право и способность органов местного самоуправления

¹ См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² См.: Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 02.01.2022).

регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения¹.

На первый план в определении местного самоуправления Европейская хартия выдвигает «право», ФЗ № 154-ФЗ – «деятельность населения», ФЗ № 131-ФЗ – «форму осуществления народом своей власти», Законопроект № 40361-8 – «форму самоорганизации граждан».

Рассматривать местное самоуправление как «деятельность населения» представляется не совсем верным, так как она (деятельность) может быть связана не только с осуществлением местного самоуправления, но и с участием в управлении делами государства (например, участие в федеральных и региональных выборах). Предлагаемое Законопроектом № 40361-8 определение местного самоуправления как «формы самоорганизации граждан» также видится нам не вполне обоснованным ввиду его оторванности от учредительного характера местной власти.

Современное определение местного самоуправления наиболее точно отражает основную задачу данного уровня публичной власти – реализацию народом своей власти как самостоятельно, так и путем конституционного правонаделения органов местного самоуправления полномочиями решать вопросы местного значения от имени населения. Схожего мнения придерживается и В.И. Васильев, отмечая, что определение местного самоуправления как формы народной власти «...позволяет рассматривать содержание права граждан на осуществление местного самоуправления... и является институционно-юридическим способом обеспечения демократической сущности местного самоуправления»².

О принадлежности населению «конституционного права на осуществление местного самоуправления, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения», говорится и в Постановлении Конституционного Суда

¹ Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления ETS № 122.

² Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник.

Российской Федерации от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года»¹.

Возвращаясь к сопоставлению норм отечественного и международного права о местном самоуправлении, следует отметить, что в качестве объекта местного самоуправления Европейская хартия закрепляет «регламентацию значительной части публичных дел и управление ею». Однако для более точного уяснения значения данной нормы предлагаем под «регламентацией» понимать синоним «урегулирование» или «решение». И в данном контексте следует признать, что позиция Европейской хартии об объекте местного самоуправления более правильная, нежели содержащаяся в ФЗ № 131-ФЗ, где в качестве объекта местного самоуправления закреплены вопросы местного значения.

Вопросы местного значения – это, в основном, вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества, тогда как органы местного самоуправления вправе в определенных случаях осуществлять и отдельные государственные полномочия. Именно поэтому при определении объекта местного самоуправления термин «публичные дела» представляется наиболее правильным, так как включает в себя помимо вопросов местного значения отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления могут наделяться в установленных законом случаях. Данное обстоятельство подтверждает публичный характер местного самоуправления.

Правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Конституция РФ в статье 12 закрепила довольно интересную модель организации местной власти, при которой органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий, не входят в систему органов государственной власти, но являются органами, которые функционируют в

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

едином правовом поле совместно с органами государственной власти и иными государственными органами и должностными лицами.

Проанализировав положительные и отрицательные стороны данной модели, отметим, что к положительным можно отнести следующие аспекты: во-первых, закрепление в Конституции Российской Федерации самостоятельного низового уровня публичной власти наиболее соответствует принципу демократизма и децентрализации власти. Во-вторых, будучи формой народовластия, местное самоуправление в значительной степени выражает интересы малых сообществ (населения муниципальных образований), тем самым способствуя становлению и укреплению гражданского общества. В-третьих, участвуя в осуществлении местного самоуправления, граждане участвуют в управлении делами государства.

Говоря об отрицательных сторонах конституционной модели организации местной власти, можно отметить существующую разобщенность и несогласованность в решениях органов государственной и муниципальной власти, в связи с чем взаимодействие данных уровней власти становится весьма затруднительным. Об этом неоднократно говорил и Президент Российской Федерации В.В. Путин: «В советское время все было выстроено по-другому. Я еще раз хочу обратить внимание на то, что у нас по Конституции, к сожалению, муниципальный уровень власти отделен от государства. Мы взяли на себя обязательства международные, но как-то уж больно рьяно начали их исполнять и такую норму заложили в Основной закон страны»¹. Под международными обязательствами Президент Российской Федерации, очевидно, подразумевает ратификацию Европейской хартии местного самоуправления, однако ее нормы не содержат положений о том, что органы местного самоуправления организационно обязательно отделены от органов государственной власти.

Президент также подчеркнул, что «...нужно как-то скоординировать деятельность всех уровней власти: муниципальную и государственную, чтобы

¹ Реформа местной власти неизбежна [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2019. 6 нояб.; URL: http://www.ng.ru/politics/2019-11-06/1_7719_local.html (дата обращения 04.02.2022).

все-таки хоть в чем-то была какая-то вертикаль, чтобы все это эффективно функционировало и в то же время не противоречило Конституции»¹. Именно идея организационного единства органов государственной власти и органов местного самоуправления, не выходя за рамки статьи 12 Конституции Российской Федерации, легла в основу поправок 2020 года к главе 8 Основного закона.

В преддверии масштабного реформирования Конституции Российской Федерации 2020 года Президент Российской Федерации в Ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации² озвучил следующие перспективы организации публичной власти в России: «Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены»³.

Стоит отметить, что реформирование Основного закона было объективно продиктовано рядом предпосылок, основной из которых, на наш взгляд, явился фактический дисбаланс норм Конституции Российской Федерации и реалий общественной жизни. Сегодня сложно назвать общественные отношения, которые бы с 1993 года не претерпели изменений, а если изменился уклад жизни населения, то реформирование законодательства, в том числе конституционного, является закономерной необходимостью. Законодательство любого государства должно соответствовать тем объективным реалиям, которые присутствуют в обществе, а в идеале способствовать его развитию. Конечно, стабильность закона не менее важна, особенно когда речь идет об Основном законе государства, и его частое реформирование может привести к конституционному кризису.

¹ Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции [Электронный ресурс] // ТАСС. 2019. 22 окт.; URL: <https://tass.ru/politika/7027947> (дата обращения 04.02.2022).

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года [Электронный ресурс] // Официальное интернет-представительство Президента России; URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 04.02.2022).

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года.

Достаточно вспомнить ситуацию в России начиная с 1989 года, когда в действующую на тот момент Конституцию РСФСР всего за четыре года было внесено более десяти поправок. Поэтому полагаем, что конституционная стабильность должна быть разумной, то есть, с одной стороны, нормы Основных законов не должны меняться слишком часто, а с другой – они должны соответствовать реальному времени и не содержать «пережитков прошлого». В этой связи конституционная реформа, проведенная в России летом 2020 года, – событие, безусловно, положительное.

Остановимся на детальном анализе поправок к статьям главы 8 Основного закона о местном самоуправлении. Так, статья 131 Конституции Российской Федерации была расширена путем включения в нее части 1.1 и части 3. Существенно изменилось и содержание данной статьи. Если прежняя редакция 131 статьи Конституции Российской Федерации говорила о том, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях», то в соответствии с новой редакцией «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом».

На первый взгляд, данные изменения не существенны, так как ФЗ № 131-ФЗ перечисляет все виды муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление, в том числе городские, сельские поселения. Однако закрепление в Основном законе формулировки, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях», было, по сути, конституционной гарантией двухуровневой системы организации местной власти в Российской Федерации. Исключив поселенческий уровень из текста Конституции Российской Федерации, мы рискуем навсегда вытеснить его как из практики применения (чему в немалой степени способствует идущий полным ходом процесс преобразования муниципальных образований), так и из ФЗ № 131-ФЗ, ведь то, что не закреплено в Конституции Российской Федерации, можно легко исключить из федерального законодательства.

Безусловным плюсом низового поселенческого уровня организации местной власти является его реальное приближение к местному сообществу, когда вопросы местного значения решаются населением непосредственно на местах. В условиях объединения нескольких поселений в одно большое муниципальное образование, когда сельские жители превращаются в горожан, возможность оперативного решения насущных вопросов значительно снижается. Более того, подобный процесс противоречит развитию сельского хозяйства и ведет к нивелированию местного самоуправления на селе. Более подробно о процессе преобразования муниципальных образований и взаимодействии государственной власти и местного самоуправления в этой сфере – в главе 2 настоящего исследования.

Следующей новеллой статьи 131 Конституции Российской Федерации является часть 1.1, согласно которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления». Дискуссии о централизации местного самоуправления, о чрезмерном вмешательстве со стороны государства в самостоятельность местной власти ведутся последний десяток лет¹. Однако, как справедливо отмечает П.А. Астафичев, «конституционный смысл института местного самоуправления заключается в самостоятельности муниципалитетов ...»².

Полагаем, что введением данной части в Конституцию Российской Федерации государство официально признало исключительно зависимое положение местного самоуправления в структуре российской государственности.

¹ См., например: Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9 (225). С. 149–161; Некрасов С.И. Тенденция централизации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Муниципальная академия. 2016. № 2. С. 53–56; Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: курс на централизацию // Алтайский юридический вестник. 2016. № 3 (15). С. 36–39; Новокрещенов А.В. От централизации Советов к централизации местного самоуправления // Развитие территорий. 2018. № 1 (11). С. 22–26; и т. д.

² Астафичев П.А. Местное самоуправление в современной России: проблемы соотношения самостоятельности и конституционно-правовых ограничений // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 5. С. 28.

Такого же мнения придерживается А.А. Кондрашев, отмечая, что централизация местного самоуправления и встраивание его в состав государственной власти является актуальной тенденцией развития конституционного законодательства¹.

К тому же вызывает неоднозначную оценку то, как часть 1 статьи 131 в формулировке «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» соотносится с анализируемой формулировкой части 1.1 Основного закона. Получается некая «оговорка самостоятельности» местного самоуправления, причем довольно весомая. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления напрямую коррелируется с доверием к местной власти, а значит, с ее эффективностью.

Последним нововведением 131 статьи Конституции Российской Федерации после внесения в нее поправок является введение части 3, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Города федерального значения, административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации имеют свои особенности устройства и правового статуса, в связи с чем закрепление данной нормы в Основном законе государства представляется вполне обоснованным. Однако вызывает озабоченность тот факт, что ни перечень «других территорий», ни их статус в Конституции Российской Федерации никак не обозначены.

Конструкция статьи 132 Конституции Российской Федерации претерпела изменения в части изъятия из части 1 полномочий органов местного самоуправления по охране общественного порядка и введению полномочий по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Исключение полномочий по охране общественного порядка было вполне закономерным, поскольку согласно ФЗ № 131-ФЗ охрану общественного порядка на территории муниципального района, муниципального, городского округа

¹ Кондрашев А.А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15.

должна осуществлять муниципальная милиция. Однако до настоящего времени муниципальная милиция не создана и полномочия по охране общественного порядка в указанных муниципальных образованиях возложены на полицию. В то же время проблема доступности медицинской помощи остро ощущается в небольших муниципальных образованиях, в которых отсутствуют свои пункты оказания медицинской помощи. В подобных ситуациях жителям приходится преодолевать значительные расстояния для получения медицинской помощи. Закрепление же в Конституции Российской Федерации положения об обеспечении органами местного самоуправления в пределах своих полномочий доступной медицинской помощи является своего рода гарантией ее оказания и, главное, доступности для каждого жителя муниципального образования. Полагаем, что данная поправка носит исключительно прогрессивный характер.

Также статья 132 Конституции Российской Федерации дополнена частью 3, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Здесь, во-первых, конституционно введено понятие «система публичной власти», составными элементами которой являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Однако относительно данного тезиса возникает два вопроса. Первый: согласно доктринальному анализу¹ органами публичной власти являются не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и прокуратура Российской Федерации, которая соответственно также должна входить в систему публичной власти России. Анализируемая конституционная

¹ См., например: Велиев И.В. оглы. Прокуратура в системе органов публичной власти: опыт сравнительного исследования по материалам Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М., 2006; Еремина Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2009; Байрамов А.Х. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры по обеспечению законности в системе органов публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2013.

поправка данного тезиса не содержит. Второй: если Конституция Российской Федерации закрепляет единую систему публичной власти, в которую входят органы государственной власти и органы местного самоуправления, не ведет ли это к встраиванию местного самоуправления в вертикаль государственной власти и возврату к советскому образцу организации местной государственной власти? Не получится ли так, что сложившиеся тенденции передачи полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти еще сильнее дестабилизируют самостоятельность местной власти? Очевидно, что на данные вопросы еще только предстоит ответить законодателю и ученым-конституционалистам.

Во-вторых, анализируемая поправка закрепляет взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления на конституционном уровне, осуществляемое в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, впервые закреплено на уровне Основного закона, однако это не значит, что до принятия анализируемых поправок такое взаимодействие отсутствовало.

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, участвуют в реализации единой государственной политики, решении задач, затрагивающих сферы совместной компетенции, – охрана здоровья и медицинская помощь, дошкольное, общее и средне профессиональное образование, право на жилище, обслуживание автодорог и прочее, что свидетельствует о постоянном взаимодействии государственных и муниципальных органов. Кроме того, конституционная норма о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления как элементов единой системы публичной власти говорит о цели такого взаимодействия – наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Несколько иную трактовку целей взаимодействия (однако со схожим смыслом) дает Конституционный Суд Российской Федерации в Заключении от 16

марта 2020 г. № 1-3¹, а именно – создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта Российской Федерации. Названные цели дополняют друг друга и отражают подлинные ценности демократического государства.

Конструкция статьи 133 Конституции Российской Федерации также претерпела изменения, регламентирующие компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Но что такое публичные функции?

Согласно словарному толкованию, «функция» в общем смысле – это «обязанность, круг деятельности чего-нибудь, подлежащая исполнению работа»². Категория «публичные функции» достаточно широко применяется в научной сфере при определении публичных функций банков, адвокатуры, госкорпораций и т. п.³ Кроме того, есть примеры употребления законодателем терминов «публичные функции» и «публично значимые функции» в правовых актах.

Так, например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 5.59 говорит об ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов

¹ См.: Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 03.01.2022).

² См.: Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. С. 730.

³ См., например: Матьянова (Губенко) Е.С. Публичные функции банков в налоговых отношениях в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2019. № 9. С. 23–27; Добрева А.П. Публичная функция адвокатуры // Адвокатская практика. 2017. № 4. С. 3–7; Иншакова А.О., Кагальницкова Н.В. Обусловленность правовым статусом законодательного признания полномочий госкорпораций по осуществлению публичных функций // Власть Закона. 2017. № 3. С. 22–31; Петров Д.А. «Приватизация» публичных функций и саморегулирование в сфере предпринимательства: проблемы сопряжения // Гражданское право. 2017. № 5. С. 36–39; и др.

местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций¹. Кроме того, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² распространяет свое действие на государственные и муниципальные органы, должностных лиц и иные организации, на которые возложено выполнение публично значимых функций (часть 4 статьи 1, часть 1 статьи 2).

Анализируя доктринальные подходы, отметим точку зрения С.Б. Жилиной³, предлагающей под публичными функциями понимать «направления деятельности различных субъектов, главным образом государства и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного и охраняемого государством». Не менее значимым видится предложение А.В. Савоськина о необходимости дополнения статьи 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» понятием «публично значимая функция», под которой автор понимает «направление деятельности организаций, а также их должностных лиц, связанное с исполнением полномочий органов государственной власти или полномочий органов местного самоуправления»⁴.

Таким образом, применительно к анализируемому вопросу, публичные функции органов государственной власти и местного самоуправления – это их полномочия, которые данные органы вправе осуществлять во взаимодействии с органами государственной власти. Однако имеется ряд условий. Во-первых, есть полномочия, которые могут осуществляться сугубо органами государственной власти или местного самоуправления. Это, например, правотворческая

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2006. С. 7.

⁴ Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 66.

деятельность государственной власти или вопросы местного значения муниципальной власти. Следовательно, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления не должно идти вразрез с нормами закона. Во-вторых, полномочия, осуществляемые во взаимодействии органами государственной власти и местного самоуправления, не должны противоречить друг другу. В данном контексте часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации обосновывает необходимость взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

На основании изложенного считаем возможным предложить авторское определение категории «публичные функции», под которыми понимаются направления деятельности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, связанные с реализацией ими своих полномочий.

Положения пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации устанавливают, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Это означает, что на органы государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление¹.

Данная конституционная норма позволяет субъектам Российской Федерации в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной области, если этому не препятствуют нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

¹ См.: Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: (постатейный). 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. 592 с.; СПС «Гарант».

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в федеральных законах.

Основными федеральными законами, регламентирующими общие вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, являются: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (положения которого действуют до 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ).

Согласно ФЗ № 414-ФЗ органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а Президент Российской Федерации обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие (статья 1). Анализ структурных элементов, входящих в единую систему публичной власти, был произведен выше, отметим лишь, что часть 1 указанной статьи содержит имплементированную из статьи 132 Конституции Российской Федерации цель взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

Остановимся на анализе полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

В соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. И здесь возникает закономерный вопрос: каким именно образом Президент Российской Федерации осуществляет данные полномочия?

Президент Российской Федерации является председателем Государственного Совета Российской Федерации, к числу основных задач которого в соответствии с частью 3 статьи 5 ФЗ № 394-ФЗ относится подготовка предложений Президенту Российской Федерации по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Однако может ли Президент Российской Федерации без участия Государственного Совета осуществлять полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти? Полагаем, что может, хотя это никак не регламентируется ни Конституцией Российской Федерации, ни законодательством. В поддержку данного мнения можно привести два тезиса.

Во-первых, Глава государства может издавать поручения (в том числе по вопросам функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти)¹, которые, хотя и не перечислены в части 1 статьи 90, по сложившейся практике являются обязательными для исполнения.

Во-вторых, любое решение Президента Российской Федерации может оформляться через решения Государственного Совета Российской Федерации, являющиеся обязательными для исполнения.

Тем не менее конкретика, относительно полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, все же отсутствует. По мнению М.Ю. Дитятковского, это «...свидетельствует о

¹ См., например: Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Пр-1726ГС от 28 сентября 2020 г.; Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления Пр-354 от 30 января 2020 г.; Перечень поручений по итогам заседания Госсовета Пр-234ГС от 26 декабря 2019 г. и пр. // Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 13.01.2022).

размытости и неопределенности компетенции Президента РФ в сфере местного самоуправления»¹. Полностью поддерживаем данную точку зрения.

Анализируемый ФЗ № 414-ФЗ содержит еще ряд дискуссионных положений относительно государственно-муниципального взаимодействия. Так, согласно статье 6 органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления. На первый взгляд может показаться, что в данном положении отсутствует проблемный аспект. Однако что законодатель подразумевает под «задачами местного самоуправления»? ФЗ № 131-ФЗ не содержит легального определения данной категории, как и его предполагаемый преемник – Законопроект № 40361-8. Европейская хартия местного самоуправления в статье 6 говорит о необходимости соответствия административных структур и ресурсов задачам органов местного самоуправления, под которыми, исходя из буквального толкования Европейской хартии, понимаются «местные потребности». Данной категории может соответствовать любой вопрос, решаемый органами местного самоуправления, из чего следует, что и категория «задачи местного самоуправления» применительно к рассматриваемой статье ФЗ № 414-ФЗ может трактоваться крайне широко и граничит с правовой неопределённостью, недопустимой в правовом государстве. Подобное расширительное толкование может привести к бесконтрольному вмешательству органов государственной власти в сферу деятельности местного самоуправления.

Анализируя содержательную сторону статьи 6 ФЗ № 414-ФЗ, отметим, что в ней говорится:

а) о содействии развитию местного самоуправления органами, входящими в единую систему публичной власти (часть 2). Причем такое содействие, по мнению законодателя, выражается в обеспечении гарантий; правовом регулировании; участии в формировании органов местного самоуправления;

¹ Дитятковский М.Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 3. С. 82.

наделении их отдельными государственными полномочиями; осуществлении прав и обязанностей в соответствии с законодательством;

б) перераспределении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления и ограничениях такого перераспределения (части 3 и 4);

в) наделении органов местного самоуправления полномочиями, перераспределёнными между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации (часть 5);

г) осуществлении исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления (часть 6).

Данные правовые положения порождают дискуссию относительно того, насколько такое «участие в решении задач местного самоуправления» коррелируется с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления и части 2 статьи 1 ФЗ № 131-ФЗ о том, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти. И если относительно первого суждения можно привести аргумент о самостоятельности местного самоуправления *только* в пределах своих полномочий (которые устанавливаются органами государственной власти), то относительно второго прослеживается явное несоответствие положений статьи 6 ФЗ № 414-ФЗ тезису о том, что местное самоуправление – это одна из форм народовластия. Возможно, поэтому законодатель в правопреемнике ФЗ № 131-ФЗ – Законопроекте № 40361-8 предлагает качественно иной подход к определению местного самоуправления как формы самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных законодательством. Такой подход к определению местного самоуправления может привести к искажению демократической природы местного самоуправления и окончательному встраиванию его в вертикаль государственной власти.

Взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, посвящена глава 9 ФЗ № 414-ФЗ. Государственно-муниципальное взаимодействие в данной главе отражено в положениях статьи 62, регулирующих разрешение споров и урегулирование разногласий между органами публичной власти в субъекте Российской Федерации. Согласно части 2 данной статьи органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения установленных Конституцией Российской Федерации согласительных процедур и для разрешения разногласий, в том числе по вопросам передачи между ними полномочий, в целях достижения согласованного их решения.

Современная юридическая техника использует термин «согласительные процедуры», который предполагает участие третьей стороны в разрешении спора или конфликта, как правило, в международном праве¹. Применительно к взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления такими третьими сторонами для привлечения при возникновении спора или конфликта в соответствии законодательством являются суд и Государственный Совет Российской Федерации. Однако до конца не понятно, как может реализовываться согласительная процедура при участии Государственного Совета Российской Федерации – будет ли этот вопрос рассматриваться на его заседаниях или каким-то другим способом – на сегодняшний день практика рассмотрения таких споров еще не сложилась. Также не ясно, требуется ли направление волеизъявления обеих сторон конфликта в Государственный Совет Российской Федерации или достаточно обращения одной стороны (как в случае рассмотрения

¹ См., например: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.): ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ. // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493; Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 19 ноября 2002 г. № 57/18 «Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о международной коммерческой согласительной процедуре» // Текст Резолюции официально опубликован не был; СПС «Гарант»; Хасанова Л.А. Добрые услуги, согласительная процедура и посредничество в ВТО: проблемы и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 98; и т. д.

судебного спора). На наш взгляд, этот вопрос должен быть урегулирован в ФЗ № 394-ФЗ, в том числе путем установления правила о необходимости совместного обращения органа государственной власти субъекта и органа местного самоуправления в Государственный Совет Российской Федерации как условия разрешения последним возникших между ними разногласий.

Следующим федеральным законом, регламентирующим вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, является ФЗ № 131-ФЗ. В перспективе таковым станет Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти» (Законопроект № 40361-8).

Положения ФЗ № 131-ФЗ (как и его правопреемника) в большей степени посвящены управляющему воздействию государственной власти на местное самоуправление, нежели организационному взаимодействию государственных и местных органов. Закон закрепляет полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в сфере местного самоуправления (статьи 5, 6). При этом отметим, что полномочия субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления содержат положения не только статьи 6 ФЗ № 131-ФЗ, но и иные статьи, включая отсылки к возможности регионального законодательного регулирования тех или иных вопросов местного самоуправления. Так, например, органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают следующими полномочиями в сфере местного самоуправления:

- наделение муниципальных образований соответствующим статусом (статья 10 ФЗ № 131-ФЗ);
- упразднение поселений (статья 13.1 ФЗ № 131-ФЗ);
- создание вновь образованных поселений на межселенных территориях (статья 13.2 ФЗ № 131-ФЗ);
- установление перечня вопросов местного значения городского, сельского поселения (часть 3 статьи 14 ФЗ № 131-ФЗ);

– наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 19 ФЗ № 131-ФЗ);

– установление необходимого количества подписей при назначении местного референдума по инициативе граждан, избирательных и иных общественных объединений (часть 4 статьи 22 ФЗ № 131-ФЗ);

– установление наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (часть 3 статьи 34 ФЗ № 131-ФЗ);

– установление порядка избрания главы муниципального образования (часть 2 статьи 26 ФЗ № 131-ФЗ);

– установление срока полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (часть 2 статьи 40 ФЗ № 131-ФЗ);

и другие полномочия органов государственной власти субъекта Федерации в области местного самоуправления, предусмотренные ФЗ № 131-ФЗ.

Приведенные примеры свидетельствуют, что условия для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий во многом создаются органами государственной власти субъекта Федерации, что, на наш взгляд, является весьма спорным моментом. Полагаем, что органы государственной власти наделены чрезмерными полномочиями в сфере местного самоуправления, ставя низовой уровень публичной власти в прямое подчинение субъекту Российской Федерации, приближая тем самым местное самоуправление к государственной власти, а не к жителям муниципальных образований. Создание регионами условий для осуществления местным самоуправлением своих полномочий не должно подменяться государственным управлением; функции местных органов власти не должны осуществляться государственными органами, иначе перечеркивается вся идея приближенной к населению власти, когда каждый гражданин может «дотянуться до нее рукой». Создавая условия местному самоуправлению для эффективного осуществления последними своих

полномочий, государство должно именно поддерживать местный уровень власти, создавать правовые механизмы взаимодействия с ним, отвечающие требованиям времени, с учетом исторических и местных традиций. Именно в этом контексте видится значительный потенциал развития направлений взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, федеральные законы закрепляют общие принципы организации взаимной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, акцентируя полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления. Более детально правовое регулирование оснований и порядка взаимодействия органов государственной власти федерального, а в большей степени регионального, уровня с органами местного самоуправления регламентируется подзаконными правовыми актами (указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации), нормативными правовыми актами субъекта Федерации, муниципальными правовыми актами, актами конституционной юстиции.

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в подзаконных нормативных правовых актах.

Анализируя подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, в первую очередь выделим указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации применительно к анализируемому взаимодействию регулируют, как правило, определенный круг или группу общественных отношений (например, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, развитие гражданской обороны, пожарная безопасность и др.). Рассмотрим основные из них.

Указ Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030

года»¹ регламентирует порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при реализации государственной политики в области защиты от чрезвычайных ситуаций. Согласно данному Указу, органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти и организациями создают резервные финансовые и материальные ресурсы для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года»² регламентирует функции, направления деятельности и порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при реализации государственной политики в области пожарной безопасности. Так, например, согласно данному Указу, органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти и организациями участвуют: в выработке предложений по определению штатной численности и мест дислокации подразделений пожарной охраны; в обучении населения мерам пожарной безопасности и действиям при пожаре; в проведении профилактических плановых (рейдовых) осмотров территорий населенных пунктов, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, граничащих с лесными участками; в проведении комплексных учений по отработке взаимодействия при ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с пожарами, а также по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов и объектов защиты; иных мероприятиях.

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См.: Указ Президента РФ от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 г. № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года»¹ предусматривает порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при реализации государственной политики в области гражданской обороны. Данным Указом устанавливается, что органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти и организациями создают запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; планируют и организуют проведение мероприятий по гражданской обороне в пределах своих полномочий и пр.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13², утверждающему Основы государственной политики в сфере регионального развития на период до 2025 года, Правительству Российской Федерации поручено ежегодно (не позднее 20 декабря) представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах реализации политики регионального развития. Целью данной политики является обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение экономического роста и научно-технического развития регионов.

В данном Указе особо подчеркивается, что для повышения конкурентоспособности экономики России на мировых рынках важное значение отводится сбалансированному развитию регионов и муниципальных образований, а также привлечению населения к решению региональных и местных задач.

¹ См.: Указ Президента РФ от 20 декабря 2016 г. № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года» (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См.: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать: сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан в различных регионах (в городах и на селе); достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности; создание крупных городских агломераций; повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, рассмотрим на примере государственных программ, представляющих собой «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. В настоящий момент в Российской Федерации принято более сорока государственных программ по пяти направлениям: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Эффективное государство», «Сбалансированное региональное развитие», «Обеспечение национальной безопасности»². Проанализируем государственные и муниципальные программы, затрагивающие социальную сферу жизни общества, на примере государственной программы Российской Федерации, государственной программы Свердловской области и муниципальной программы муниципального образования «город Екатеринбург».

Так, по направлению «Новое качество жизни» Правительством Российской Федерации принята государственная программа «Социальная поддержка

¹ См.: Официальный портал Государственных программ Российской Федерации. URL: <http://www.programs.gov.ru> (дата обращения 03.01.2022).

² Официальный портал Государственных программ Российской Федерации.

граждан»¹, со сроком реализации до 2024 года. Основными целями Программы является повышение доступности социального обслуживания населения и создание условий для роста благосостояния граждан.

В целях реализации указанной государственной программы Правительство Свердловской области утвердило программу «Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года»², ответственным исполнителем которой является Министерство социальной политики Свердловской области. Согласно Плану мероприятий по выполнению Программы, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, являются ее соисполнителями (часть 4 раздела 3 Программы). В частности, органы местного самоуправления в социальной сфере наделяются отдельными государственными полномочиями: 1) Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг³; 2) Свердловской области по предоставлению отдельной категории граждан компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг⁴.

¹ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"» (ред. от 27 декабря 2019 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См.: Постановление Правительства Свердловской области от 5 июля 2017 г. № 480-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 25 декабря 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

³ См.: Закон Свердловской области от 9 октября 2009 г. № 79-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг» (ред. 21 ноября 2019 г.) // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 10-1 (2009). Ст. 1226.

⁴ См.: Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 105-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (ред. от 21 ноября 2019 г.) // СЗ Свердловской области. 2008. № 11-2 (2008). Ст. 1789.

На основании федеральных и региональных программ органы местного самоуправления утверждают Положение о муниципальных программах¹, в соответствии с которым утверждаются муниципальные программы. Так, например, Администрация города Екатеринбурга утвердила муниципальную программу «Предоставление государственных и муниципальных услуг и мер социальной поддержки в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2017–2020 годы»², целью которой является повышение уровня жизни отдельных категорий граждан, повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг на территории муниципального образования «город Екатеринбург». Отметим, что срок действия указанной муниципальной программы истекает в 2020 году, тогда как срок действия федеральной и региональной программы рассчитан до 2024 года. Очевидно, что необходимо продление муниципальной программы или принятие новой.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации играют важную роль при анализе государственно-муниципального взаимодействия. Только Конституционный Суд Российской Федерации обладает правом толкования Основного закона государства, а также признания правовых актов не соответствующими Конституции Российской Федерации как частично, так и полностью.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Применительно к изучаемому взаимодействию органов государственной власти и местного

¹ См., например: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 29 июля 2013 г. № 2626 «Об утверждении Положения о муниципальных программах муниципального образования "город Екатеринбург"» (ред. от 23 июля 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. 2013. № 141. 2 авг.

² См.: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 11 октября 2016 г. № 2052 «Об утверждении Муниципальной программы "«Предоставление государственных и муниципальных услуг и мер социальной поддержки в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2017–2020 годы"» (ред. от 23 декабря 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. 2016. № 193. 15 окт.

самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно давал толкование Конституции и решал вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации того или иного правового акта в части и целиком. Остановимся на некоторых правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации относительно взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Постановлением от 24 января 1997 г. № 1-П¹ Конституционный Суд Российской Федерации дал официальное толкование о том, что муниципальная власть является разновидностью публичной власти, положив тем самым конец дискуссии о месте местного самоуправления в системе публичной власти, подчеркнув, что «публичная власть осуществляется посредством не только органов государственной власти, но и местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти». Этим же постановлением Конституционный Суд Российской Федерации закрепил принадлежность населению конституционного права на осуществление местного самоуправления, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П² разъясняет, что «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации». Данные положения имеют важное значение при делении государственной власти на федеральную и региональную. Говоря о двухуровневой системе государственной власти, мы подразумеваем не наличие

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

двух государственных властей от разных источников – населения целиком и конкретного субъекта, а различные полномочия, компетенцию и предметы ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особую важность представляет Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹ о признании конституционными положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в части определения порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, способа замещения должности главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования; в представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, могут входить главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Конституционный Суд Российской Федерации признал оспоренные положения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они: 1) предполагают возможность воспроизведения законами субъекта Российской Федерации как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта формирования представительных органов; 2) не допускают воспроизведение законом субъекта Российской Федерации единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских и городских поселений; 3) не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения; 4) предполагают применение нормативно закрепленных критериев определения состава муниципальных образований, к которым законом субъекта Российской Федерации может применяться конкретный вариант порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования; 5) не предполагают вхождение в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Однако к анализируемому Постановлению есть два особых мнения судей А.Н. Кокотова и Н.С. Бондаря, в которых высказываются отличные от Постановления точки зрения.

Так, по мнению А.Н. Кокотова, субъекты Российской Федерации, установив единственно возможный способ избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, «...получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов»¹ ввиду того, что половина членов конкурсной комиссии назначается главой субъекта Российской Федерации.

На практике это означает, что от конституционно гарантированного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления остается лишь право включать в указанную региональным

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

законодателем структуру дополнительные звенья. Это может быть, например, создание в муниципальных образованиях контрольно-счетного органа. Однако важно понимать, что создание данного органа не является обязательным, и он не представляет интересы населения муниципального образования.

По мнению Н.С. Бондаря, возможность воспроизведения субъектами единственно возможного варианта формирования некоторых органов местного самоуправления «...должна быть истолкована предельно ограничительно... обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления»¹. При этом автор подчеркивает, что «...более демократичным является порядок решения соответствующих вопросов при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением»².

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации являются важным элементом в структуре правовых актов, как в целом, так и при анализе правовых основ взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Однако полагаем, что более детальный анализ актов конституционной юстиции является предметом отдельных исследований.

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации.

На уровне субъекта Федерации вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления могут регулироваться: Конституциями (Уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, актами высшего должностного лица

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

² Там же.

субъекта Российской Федерации, актами исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, решениями конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации.

Проанализировав главы Уставов Курганской¹, Свердловской², Тюменской³ и Челябинской⁴ областей, посвященные местному самоуправлению, отметим:

1) наиболее детально вопросы организации местного самоуправления регламентированы в Тюменской и Свердловской областях, менее детально – в Курганской и Челябинской областях;

2) относительно взаимодействия региональной государственной власти и местного самоуправления можно выделить следующие положения:

– «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий» (статья 146 Устава Курганской области);

– «органы и должностные лица местного самоуправления при получении решений органов государственной власти области и автономных округов, реализация которых влечет за собой дополнительные расходы органов местного самоуправления, вправе предложить органам, принявшим данное решение, компенсировать соответствующие расходы или отказаться от выполнения таких решений» (часть 2 статьи 55 Устава Тюменской области);

– «права местного самоуправления не могут быть изъяты или ограничены в одностороннем порядке органами государственной власти области и автономных округов» (часть 3 статьи 55 Устава Тюменской области);

¹ Устав Курганской области от 16 декабря 1994 г. № 1 (утв. решением Курганской областной Думы от 1 декабря 1994 г. № 90) (ред. от 26 сентября 2019 г.) // Новый мир. 1994. № 242. 21 дек.

² Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 28 февраля 2019 г.) (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 г.) // Областная газета. 2010. № 446-447. 24 дек.

³ Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 (принят Тюменской областной Думой 15 июня 1995 г.) (ред. от 19 апреля 2019 г.) // Тюменские известия. 1995. № 133. 15 июля.

⁴ Устав (Основной закон) Челябинской области: Закон Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО (ред. от 30 октября 2018 г.) (подписан Губернатором Челябинской области 9 июня 2006 г.) // Южноуральская панорама. 2006. № 114–115. 16 июня.

– «органы государственной власти области принимают и осуществляют программу поддержки местного самоуправления в области с целью оказания содействия населению области в реализации права на самоуправление» (часть 6 статьи 55 Устава Тюменской области);

– «официальные предложения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению теми государственными органами, организациями и учреждениями, в которые эти предложения направлены. О результатах рассмотрения соответствующему органу и должностному лицу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ» (часть 7 статьи 55 Устава Тюменской области);

– «органы государственной власти Свердловской области при принятии решений, непосредственно касающихся муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, учитывают мнение органов местного самоуправления» (часть 1 статьи 92 Устава Свердловской области);

– «органы государственной власти области осуществляют правовое регулирование организации местного самоуправления в области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и другими законами Челябинской области» (статья 73 Устава Челябинской области).

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является важной формой регионально-муниципального взаимодействия, однако из проанализированных уставов только Устав Челябинской области никак не регламентирует данный вопрос.

Законы субъектов Российской Федерации. Анализируя законы субъектов Российской Федерации, регламентирующих взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, отметим, что значительная их часть посвящена передаче органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти. Такие полномочия могут передаваться законом субъекта всем без исключения муниципальным

образованиям¹, расположенным на его территории, конкретному виду муниципальных образований² или конкретному муниципальному образованию³.

Однако некоторые субъекты Российской Федерации пошли по иному пути. Так, например, Тюменская область вместо принятия закона в каждом случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями содержит единый закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»⁴, статьи которого содержат название государственного полномочия, а приложения – перечень муниципальных образований, органы местного самоуправления которых наделяются соответствующими государственными полномочиями. На наш взгляд, консолидация в едином законе всех переданных органам местного самоуправления государственных полномочий представляется более удобной при правоприменении.

¹ См., например: Закон Свердловской области от 28 мая 2018 г. № 53-ОЗ (ред. от 21 ноября 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, отдельными государственными полномочиями Свердловской области в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей». URL: <http://www.pravo.gov66.ru>; Закон Челябинской области от 30 декабря 2019 г. № 72-ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Закон Курганской области от 30 декабря 2005 г. № 120 (ред. от 30 ноября 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» // Новый мир. 2006. № 1. 16 янв.

² См., например: Закон Курганской области от 30 октября 2013 г. № 64 (ред. от 1 марта 2016 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Курганской области» // Новый мир. 2013. № 85. 1 нояб.

³ См., например: Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 120-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" государственными полномочиями Свердловской области по организации оказания медицинской помощи» (с изм. и доп.) // СЗ Свердловской области. 2012. № 11 (2011). Ст. 1958.

⁴ См.: Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 (ред. от 17 декабря 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Тюменская область сегодня. 2015. № 228. 11 дек.

Более того, в Тюменской области принят отдельный закон «О местном самоуправлении в Тюменской области»¹, регламентирующий, в том числе, общие принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (глава 2), закрепляющий, что правом инициативы такого наделения обладают как органы государственной власти и должностные лица Тюменской области, так и органы местного самоуправления и их должностные лица.

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации также регулируют некоторые вопросы взаимодействия региональной государственной власти и местного самоуправления. Так, например, Указом Губернатора Свердловской области утверждено Положение о координационной комиссии по взаимодействию исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления и иных органов (организаций) по решению вопросов, связанных с защитой прав граждан, чьи денежные средства привлекались для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены на территории Свердловской области². В состав координационной комиссии входят представители государственной власти Свердловской области и муниципальных образований, расположенных на ее территории.

Постановлением Губернатора Тюменской области утвержден Административный регламент осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления муниципальных образований

¹ См.: Закон Тюменской области от 29 декабря 2005 г. № 444 (ред. от 28 ноября 2019 г.) «О местном самоуправлении в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 2005. № 245. 31 дек.

² См.: Указ Губернатора Свердловской области от 3 августа 2017 г. № 423-УГ (ред. от 3 декабря 2019 г.) «О создании координационной комиссии по взаимодействию исполнительных органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и иных органов (организаций) по решению вопросов, связанных с защитой прав граждан, чьи денежные средства привлекались для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены на территории Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

Тюменской области законодательства о градостроительной деятельности¹, согласно которому исполнительный орган государственной власти, осуществляющий государственный контроль, – Главное управление строительства Тюменской области – взаимодействует с органами местного самоуправления посредством проведения мероприятий по государственному контролю (проведение проверок, получение объяснений, предоставление документов). В качестве обратной связи органы местного самоуправления имеют право давать объяснения по существу вопросов и документов, обжаловать действия и решения должностных лиц, знакомиться с актами проверки.

Постановлением Губернатора Челябинской области утверждено Положение о Представителе Губернатора Челябинской области в муниципальных образованиях области², согласно которому Представитель Губернатора координирует в соответствующем муниципальном образовании области взаимодействие органов исполнительной власти области с органами местного самоуправления области, оказывает организационное, методическое и консультационное содействие в исполнении федерального законодательства и законодательства Челябинской области в соответствующем муниципальном образовании области, по согласованию с органами местного самоуправления области принимает участие в работе этих органов, осуществляет иные функции по взаимодействию с органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области.

Распоряжением Губернатора Курганской области утвержден Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Курганской области и органов

¹ См.: Постановление Губернатора Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 28 (ред. от 30 июля 2019 г.) «Об утверждении Административного регламента осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области законодательства о градостроительной деятельности» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtumen.ru>.

² См.: Постановление Губернатора Челябинской области от 2 сентября 2002 г. № 449 (ред. от 29 октября 2009 г.) «О представителе Губернатора Челябинской области в муниципальных образованиях области» // Южноуральская панорама. 2002. № 100. 10 сент.

местного самоуправления муниципальных образований Курганской области¹, который устанавливает формы взаимодействия органов исполнительной власти Курганской области с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на ее территории, среди которых: оказание в пределах компетенции необходимого содействия при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий; участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и областных программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований; заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения в соответствии с действующим законодательством, и пр.

Среди *актов исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации*, регулирующих вопросы взаимодействия с местным самоуправлением, можно выделить постановления и распоряжения Правительства субъекта Российской Федерации. Ранее нами рассматривались региональные программы развития, утверждаемые высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, однако программы развития являются не единственными правовыми актами Правительства субъекта Российской Федерации.

Так, например, распоряжением Правительства Тюменской области утвержден Порядок формирования ежегодного областного рейтинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тюменской области². Основными задачами рейтинга является оценка состояния инвестиционного и предпринимательского

¹ См.: Распоряжение Губернатора Курганской области от 30 сентября 2019 г. № 8-П-р «О взаимодействии органов исполнительной власти Курганской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области» // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Распоряжение Правительства Тюменской области от 6 сентября 2017 г. № 1065-рп (ред. от 25.11.2019) «Об утверждении Порядка формирования ежегодного областного рейтинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тюменской области» // Документ опубликован не был; СПС «КонсультантПлюс».

климата в муниципальном образовании, выявление лучших муниципальных практик и мотивирование органов местного самоуправления на принятие действенных мер по увеличению доходов местного бюджета. В результате в целях поощрения органов местного самоуправления за достижение наилучших значений сводных индексов муниципальных образований предусмотрено выделение из областного бюджета грантов муниципальным образованиям Тюменской области, которые предоставляются первым 10 муниципальным образованиям в рейтинге.

В целях эффективного взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления постановлением Правительством соответствующего субъекта Российской Федерации может быть образован Совет по вопросам местного самоуправления. Подобная практика существует в Курганской области¹, в Совет которой входят как представители государственной власти субъекта, так и представители органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области. Основными его задачами являются: взаимодействие с органами государственной власти Курганской области и органами местного самоуправления по вопросам местного самоуправления, содействие совершенствованию правовой базы по вопросам местного самоуправления, определение основных направлений государственной политики Курганской области по вопросам местного самоуправления. Решения Совета носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления.

Также Правительство субъекта Российской Федерации утверждает методические рекомендации по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований² в целях установления единого методического подхода к осуществлению стратегического планирования

¹ См.: Постановление Правительства Курганской области от 7 апреля 2014 г. № 143 «О Совете по вопросам местного самоуправления в Курганской области» // Новый мир. 2014. № 29. 22 апр.

² См., например: Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 г. № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>

социально-экономического развития муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Органы региональной конституционной юстиции являются эффективным средством защиты прав граждан соответствующего субъекта Российской Федерации. К сожалению, не все субъекты Российской Федерации пошли по пути создания конституционных (уставных) судов, хоть и были наделены таким правомочием до конца 2020 года. Приведем анализ некоторых решений, затрагивающих вопросы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в субъекте Федерации.

Особого внимания заслуживает Постановление Уставного Суда Свердловской области¹ по делу о соответствии Уставу Свердловской области закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" и органами государственной власти Свердловской области»². Поводом к рассмотрению дела явился запрос заявителя, полагающего, что перераспределение полномочий в сфере градостроительной деятельности в пользу органов государственной власти существенно сужает круг вопросов местного значения, лишает жителей муниципального образования возможности влиять на решения, принимаемые органами публичной власти по вопросам устойчивого развития территории города Екатеринбурга, безопасности и благоприятных условий

¹ См.: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 28 апреля 2016 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Закона Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ "О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области" в связи с запросом гражданина А.Н. Шарапова» // Областная газета. 2016. № 77. 30 апр.

² См.: Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ (ред. от 19 декабря 2016 г.) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" и органами государственной власти Свердловской области» (утратил силу) // Областная газета. 2015. № 189. 14 окт.

жизнедеятельности человека в интересах настоящего и будущего поколений жителей поселения.

Тем не менее, Уставный Суд Свердловской области счел доводы заявителя о том, что в силу специфики формирования и деятельности исполнительные органы государственной власти менее тесно связаны с населением, чем представительный орган муниципального образования, в связи с чем население будет практически лишено возможности влиять на принятие решений, непосредственно затрагивающих его интересы, необоснованными, пояснив, что предусмотренная возможность перераспределения полномочий между уровнями публичной власти ведет только к изменению субъектного состава, реализующего эти полномочия, и не влечет за собой изменения установленного законодательством порядка их реализации. В результате Уставный Суд Свердловской области не подтвердил несоответствие Уставу Свердловской области закона Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ.

Не менее интересным в контексте исследуемого взаимодействия является Постановление Уставного Суда Челябинской области¹, признавшего не противоречащими Уставу Челябинской области нормы Положения о публичных слушаниях в городе Челябинске². Поводом к рассмотрению дела явилось обращение заявителя, полагающего, что органы местного самоуправления в городе Челябинске не исполняют своих обязанностей по информированию жителей города о предмете и времени проведения публичных слушаний, кроме того, способы и методы информирования населения города Челябинска о возможности участия в публичных обсуждениях по вопросам местного значения

¹ Постановление Уставного суда Челябинской области от 11 июля 2013 г. № 007/13-П «По делу о проверке соответствия Уставу (Основному Закону) Челябинской области пунктов 19, 29, 33, подпункта 4 пункта 39 Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске, утвержденного решением Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 года № 12/1 "Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске", в связи с жалобой гражданина Московца В.В.» // Южноуральская панорама. 2013. № 107. 18 июля.

² См.: Решение Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 г. № 12/1 (ред. от 27 августа 2013 г.) «Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске» // Вечерний Челябинск. 2006. № 66. 13 апр.

перед публичными слушаниями являются неэффективными, не позволяют ознакомиться с проектом муниципального правового акта и обеспечить участие в публичных слушаниях заинтересованных жителей муниципального образования, что влечет нарушение прав граждан на участие в решении вопросов местного значения и на благоприятную окружающую среду. Однако Суд пришел к выводу, что нормы оспариваемого Положения о проведении публичных слушаний в городе Челябинске не нарушают прав населения города Челябинска на участие в местном самоуправлении, не препятствуют ознакомлению с материалами публичных слушаний и участию жителей муниципального образования в публичных слушаниях и не нарушают принципов организации местного самоуправления, провозглашенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Уставом Челябинской области.

Применительно к исследуемой теме интерес представляет Постановление Уставного Суда Свердловской области¹ о соответствии Уставу Свердловской области положений пункта 1 статьи 5 закона Свердловской области об избрании органов местного самоуправления². Суть правовой дискуссии заключается в наличии правовой неопределенности относительно состава городских округов, для которых устанавливается единственно возможный способ избрания глав городских округов. По мнению заявителей, избрание главы городского округа Дегтярск Свердловской области единственно возможным способом избрания – представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса,

¹ Постановление Уставного Суда Свердловской области от 19 октября 2017 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ "Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" в связи с запросами граждан Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова» // Областная газета. 2017. № 200. 26 окт.

² Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ (ред. от 6 декабря 2018 г.) «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Областная газета. 2014. № 190. 15 окт.

лишает граждан права выбирать главу городского округа, нарушает их права и противоречит Уставу Свердловской области.

Согласно статье 36 ФЗ № 131-ФЗ глава муниципального образования избирается одним из перечисленных в статье способов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Ранее Конституционный Суд Российской Федерации указал, что субъектам Российской Федерации надлежит обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных вариантов избрания главы муниципального образования¹. В соответствии с ранее высказанной правовой позицией Уставного Суда Свердловской области² предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных ФЗ № 131-ФЗ способов избрания главы муниципального образования. Также Суд указал, что оспариваемые положения пункта 1 статьи 5 закона Свердловской области не содержат правовой неопределенности относительно состава городских округов, для которых установлен единственно возможный способ избрания глав городских округов, не нарушают общие принципы организации местного самоуправления и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителей

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

² Постановление Уставного Суда Свердловской области от 17 декабря 2015 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 1 Закона Свердловской области от 10 марта 2015 года № 16-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Свердловской области "Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" в части изменения порядка избрания главы муниципального образования в Березовском городском округе в связи с запросом граждан В.А. Тимина, В.С. Гудова, М.В. Орлова и других» // Областная газета. 2015. № 236. 22 дек.

В результате рассматриваемая норма закона Свердловской области признана не противоречащей Уставу Свердловской области и не нарушающей права жителей на осуществление местного самоуправления.

Нормативные основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в Уставах муниципальных образований. Устав муниципального образования как документ правового регулирования впервые был закреплен в Законе РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-І «О местном самоуправлении»¹.

Нормотворчество в муниципальных образованиях представляет собой отдельный вид нормотворческой деятельности, осуществляемый как непосредственно населением, так и (или) через органы местного самоуправления. Результатом данной деятельности является принятие локальных (то есть действующих на территории конкретного муниципального образования) правовых актов.

Устав является центральным звеном системы муниципального нормотворчества, обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормам, принимаемым органами местного самоуправления, и действует на всей территории муниципального образования. Важность устава муниципального образования заключается и в особом порядке его принятия. Так, проект устава, равно как и проект акта, которым вносятся изменения в устав, в обязательном порядке должны быть официально опубликованы не более чем за 30 дней до их рассмотрения. Одновременно с опубликованием проекта устава (или его изменений) публикуется и порядок участия жителей соответствующего муниципального образования в его обсуждении на публичных слушаниях. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования или сходом граждан (в поселениях с численностью избирателей до 100 человек).

¹ См.: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-І «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 29.

Федеральный закон № 131-ФЗ в части 1 статьи 44 закрепляет широкий перечень вопросов, которые должны быть отражены в уставе муниципального образования. Условно данные вопросы можно разделить на общие (наименование муниципального образования, перечень вопросов местного значения и т. п.), организационные (структура и порядок формирования органов местного самоуправления, срок их полномочий, вопросы принятия муниципальных правовых актов и т. п.) и бюджетные (порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и т. п.).

Заключительной стадией принятия устава муниципального образования является его государственная регистрация¹, после которой устав официально публикуется (обнародуется) и вступает в силу. Федеральная регистрационная служба субъекта Федерации может отказать в государственной регистрации устава муниципального образования, если он противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации, а также при нарушении порядка принятия устава (например, при несоблюдении порядка опубликования проекта устава). Однако отказ в государственной регистрации может быть обжалован в судебном порядке.

Анализ уставов муниципальных образований субъектов Федерации свидетельствует о том, что их положения о взаимодействии с органами государственной власти, помимо отсылки к нормам федерального и (или) регионального законодательства относительно регулирования того или иного вопроса, содержат следующие положения о взаимодействии:

– глава муниципального образования может принимать участие в работе, входить в состав консультативных и совещательных органов, образуемых при губернаторе субъекта Российской Федерации²;

¹ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3108.

² См., например: Устав Уватского муниципального района (принят постановлением Думы Уватского района от 17 июня 2005 г. № 7) (ред. от 26 сентября 2019 г.) // Уватские известия. 2005. № 52. 29 июня.

- органы местного самоуправления муниципального образования и органы государственной власти координируют свою деятельность¹;
- глава городского округа как лицо, возглавляющее Администрацию городского округа, представляет Администрацию городского округа во взаимоотношениях с органами государственной власти²;
- органы местного самоуправления муниципального образования обязаны охранять имущественные, финансовые и иные интересы муниципального образования и правомочия его населения во взаимоотношениях с органами государственной власти³;
- органы местного самоуправления муниципальных образований вправе требовать установления и соблюдения установленных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, а также принятия иных мер по обеспечению минимальных государственных социальных стандартов⁴;
- органы местного самоуправления муниципальных образований вправе принимать участие в разработке и реализации областных программ и проектов⁵;
- органы местного самоуправления муниципальных образований в интересах жителей муниципальных образований оказывают содействие органам государственной власти⁶;

¹ См., например: Устав муниципального образования «поселок Уральский» Белоярского района Свердловской области (принят решением Думы муниципального образования «поселок Уральский» Свердловской области от 18 мая 2005 г. № 27) (ред. от 20 декабря 2019 г.) // Информационный бюллетень муниципального образования «поселок Уральский». 2008. 29 февр.

² См., например: Устав городского округа Верхотурский (принят Решением Верхотурского Уездного Совета от 23 июля 2005 г. № 33) (ред. от 23 мая 2019 г.) // Новая жизнь. 2005. № 33. 19 авг.

³ См., например: Устав муниципального образования город Новый Уренгой (принят решением городского Собрания 21 декабря 1998 г. № 147) (ред. от 5 декабря 2019 г.) // Правда Севера. 2001. № 234–235. 22 дек.

⁴ См., например: Устав города Ялуторовска (принят решением Ялуторовской городской Думы от 10 апреля 1996 г. № 144-І ГД) (ред. от 26 декабря 2019 г.) // Ялуторовская жизнь. 1996. № 46–47. 18 апр.

⁵ См., например: Устав города Тобольска (принят решением Тобольской городской Думы от 17 июня 2005 г. № 61) (ред. от 24 сентября 2019 г.) // Тобольская правда. 2005. № 117. 30 июля.

⁶ См., например: Устав Новоуральского городского округа Свердловской области (принят Решениями городской Думы города Новоуральска от 21 июня 2005 г. № 61, от 29 июня 2005

– органы местного самоуправления муниципальных образований не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти¹;

и иные нормы, регулирующие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти в муниципальном образовании.

Устав муниципального образования как основной юридико-правовой акт органов местного самоуправления является важным элементом правового регулирования взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением. Именно устав устанавливает статус муниципального образования и особенности деятельности конкретного муниципального образования, закрепляет организационные, финансовые, юридические и иные основы местного самоуправления на территории муниципального образования.

Акты комитетов, советов, комиссий и рабочих групп по вопросам взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 8 ФЗ № 131-ФЗ в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Так, ассоциация «Совет муниципальных образований Свердловской области» взаимодействует с органами государственной власти Свердловской области на основании закона Свердловской области «О полномочиях органов государственной власти Свердловской области с Советом муниципальных образований Свердловской области»². Основными формами взаимодействия являются выездные расширенные заседания Правления Ассоциации «Совет

№ 62, от 27 сентября 2005 г. № 87, от 16 ноября 2005 г. № 112) (ред. от 30 октября 2019 г.) // Нейва. 2005. № 95 (Специальный выпуск). 1 дек.

¹ См., например: Устав города Троицка (ред. от 21 мая 2019 г.) // Вперед. 2000. № 193–194. 19 дек.

² Закон Свердловской области от 25 апреля 2013 г. № 42-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Свердловской области с Советом муниципальных образований Свердловской области» (ред. от 17 октября 2013 г.) // Областная газета. 2013. № 197-198. Стр. 3.

муниципальных образований Свердловской области» с представителями органов государственной власти области.

Решения Совета оформляются протоколами Общих собраний и протоколами Правления Совета. Общие собрания проводятся дважды в год, на них присутствуют главы всех муниципальных образований области. Общее руководство деятельностью Совета в период между заседаниями Общего собрания осуществляет постоянно действующий коллегиальный исполнительный орган управления – Правление Совета, заседающий не менее раза в квартал.

Для решения конкретных вопросов, затрагивающих интересы государственной власти и местного самоуправления, создаются совместные рабочие группы. Так, в Законодательном собрании Челябинской области создана рабочая группа по вопросу преобразования Коркинского муниципального района в муниципальный округ¹. В состав рабочей группы вошли представители Законодательного собрания Челябинской области и представительные органы городских поселений Коркинского муниципального района. По итогам заседания рабочей группы властям Коркинского муниципального района было рекомендовано начать работу по преобразованию в муниципальный округ, прежде всего, с внешних границ муниципального района для устранения их пересечения земельными участками в соответствии с требованиями земельного законодательства.

В целях координации взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления по отдельным вопросам могут создаваться межведомственные комиссии, в состав которых входят представители органов местного самоуправления. Например, в Тюменской области для решения вопроса социальной реабилитации лиц, освободившихся их мест лишения свободы, при департаменте социального

¹ См.: Состоялось первое заседание рабочей группы по вопросу преобразования Коркинского муниципального района [Электронный ресурс] // Новости Законодательного Собрания Челябинской области от 26 сентября 2019 г. URL: <http://www.zs74.ru> (дата обращения 17.03.2021).

развития Тюменской области действует межведомственная комиссия по социальной реабилитации граждан, освобождающихся из учреждений УФСИН¹.

По итогам рассмотрения данного вопроса Комиссией принято решение рекомендовать правительству Тюменской области, УМВД России по Тюменской области, УФСИН России по Тюменской области, органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Тюменской области, а также общественным организациям Тюменской области продолжить работу по ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления представляют собой довольно широкий спектр правовых актов федерального, регионального и местного уровней, регулирующих как общие принципы организации взаимодействия, так и отдельные вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

По итогам анализа теоретико-правовых основ взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением считаем необходимым сформулировать следующие выводы.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это их совместная деятельность, основанная на нормах Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, направленная на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления можно разделить на две группы: акты, носящие обязательный и рекомендательный характер.

¹ См.: Глеб Трубин: необходимо уделять больше внимания вопросам трудоустройства лиц, отбывших уголовное наказание [Электронный ресурс] // Новости Тюменской областной Думы. 2020. 6 марта. URL: <http://www.duma72.ru> (дата обращения: 17.03.2021).

Акты обязательного характера представляют совокупность правовых норм Конституции Российской Федерации, международных актов, федерального и регионального законодательства, актов органов местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которые определяют правовое положение органов государственной власти и местного самоуправления и регулируют порядок их взаимодействия. К актам рекомендательного характера относятся решения комитетов, комиссий, советов, рабочих групп, которые создаются для организации взаимодействия государственных и местных органов по отдельным вопросам.

Федеральное законодательство устанавливает «рамки» или общие принципы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, предоставляя субъектам Федерации, органам местного самоуправления и совместным рабочим органам возможность для детального регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что ставит под сомнение независимость местного самоуправления и создает предпосылки перехода к государственно-муниципальному управлению на местах.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Сущность, принципы и основные направления взаимодействия федеральной, региональной государственной власти и местного самоуправления

С момента принятия Конституции Российской Федерации, закрепившей сущностно-новую концепцию взаимоотношений государственной власти с местным самоуправлением, вопросы взаимодействия государственной и местной власти поднимались во многих научных исследованиях¹. Однако в условиях стремительно развивающихся общественных отношений, затрагивающих, в том числе, публично-властные институты, научный поиск новых путей совершенствования процесса взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления не теряет своей актуальности.

Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления – одно из ключевых направлений реализации всей государственной политики. Именно от слаженного функционирования системы публичной власти зависит качественное развитие институтов народовластия и всех сфер жизнедеятельности населения.

В общем смысле взаимодействие – это «взаимная связь, взаимная обусловленность»². В социальных науках взаимодействие рассматривается на примере социальных структур общества, применительно к которым В.А. Морозов

¹ См., например: Скрипкин Г.Ф. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2006; Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2007; Девяткина А.И. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в контексте политики модернизации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2012.

² Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. С. 58.

выделяет пять основных принципов взаимодействия и три основных вида: содружество, конкуренцию и конфликт¹. К основным принципам социального взаимодействия автор относит: целесообразность; взаимную эффективность и разумность; следование общим ценностям; принцип дифференциации; принцип равновесия или стабильности системы. Полагаем, что данные принципы вполне применимы для анализа государственно-муниципального взаимодействия, так как государственная власть и местное самоуправление функционируют в едином социальном поле.

Целесообразность как принцип взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления предполагает следование общей цели – наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Поддерживаем Д.А. Авдеева, считающего, что «...органы, образующие единую систему публичной власти, осуществляя взаимодействие... призваны обеспечивать правовую свободу человека как высшей конституционной ценности»². Будучи прописанной в Основном законе, цель государственно-муниципального взаимодействия была имплементирована в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. На практике данный принцип находит выражение, например, в наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в перераспределении полномочий между уровнями публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения тем или иным уровнем публичной власти. Это положительные примеры реализации принципа целесообразности. Однако, как показывает анализ правовых актов, проведенный в предыдущей главе исследования, интересы населения, проживающего на соответствующей территории, не всегда учитываются при построении взаимодействия между

¹ См.: Морозов В.А. Типы и формы взаимодействия социально-экономических систем // Креативная экономика. 2016. Т. 10. № 6. С. 678–680.

² См.: Авдеев Д.А. Легитимность и легитимация российской публичной власти // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 2. С. 147.

государственными и муниципальными органами, особенно это касается взаимодействия субъекта Федерации и муниципальных образований, находящихся на его территории. Примером такого антицелесообразного взаимодействия является невозможность (в силу части 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) органов местного самоуправления закрепить в своем уставе тот способ избрания глав муниципальных образований, за который выскажется большинство населения муниципального образования.

Принцип взаимной эффективности и разумности в контексте государственно-муниципального взаимодействия предполагает, что любая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии должна приносить наибольшую пользу для населения и находиться в границах, исключающих возможность злоупотребления взаимодействующими субъектами правами друг друга. Такие границы должны устанавливаться законодательно, например – запрет перераспределения полномочий органов местного самоуправления в определенных сферах (часть 4 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ).

Однако принцип разумности государственно-муниципального взаимодействия не всегда находит свое отражение в правоприменительной практике. Так, в силу части 3 статьи 6 ФЗ № 414-ФЗ законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что может привести к злоупотреблению со стороны региона. Например, в 2015 году состоялось перераспределение отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области¹. Данное решение стало

¹ См.: Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" и органами государственной власти Свердловской области (утратил силу).

поводом подачи административного иска органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» в Свердловский областной суд о признании положений указанного Закона нарушающими их компетенцию по решению вопросов местного значения, чем создаются препятствия для эффективного исполнения этими органами своих полномочий. Однако областной суд не поддержал мнение истцов, отказав в удовлетворении административного иска¹.

Кроме того, анализируемый Закон Свердловской области стал поводом для обращения в Уставный суд Свердловской области для решения вопроса о его соответствии Уставу Свердловской области². По мнению заявителя, Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ принят без учета мнения населения муниципального образования и нарушает права жителей на осуществление местного самоуправления. Однако Уставный суд Свердловской области признал Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ не противоречащим Уставу Свердловской области, пояснив, что, перераспределив отдельные градостроительные полномочия, законодатель Свердловской области изменил лишь субъектный состав осуществляющих их органов, но содержание и последовательность конкретных действий по реализации перераспределенных полномочий, в том числе их сроки, остались прежними.

Анализируемое перераспределение полномочий является не только ярким примером конфликта государственной власти субъекта и муниципального образования, но и примером непоследовательности и всевластия субъекта Российской Федерации в вопросе изъятия муниципальных полномочий, поскольку уже в декабре 2021 года Законодательное собрание Свердловской

¹ См.: Решение Свердловского областного суда № 3А-230/2016 3А-230/2016~М-170/2016 М-170/2016 от 19 мая 2016 г. по делу № 3А-230/2016 // Официальный интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ». URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 05.01.2022).

² См.: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 28 апреля 2016 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Закона Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ "О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области" в связи с запросом гражданина А.Н. Шарапова».

области признало Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ утратившим силу¹, вернув градостроительные полномочия Екатеринбург. Поэтому насколько данное перераспределение отвечало принципу разумности, вопрос весьма дискуссионный.

Следование общим ценностям применительно к анализируемому взаимодействию означает следование демократическим идеалам, заложенным статьей 2 Конституции Российской Федерации. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и органы государственной власти и местного самоуправления при взаимодействии должны отталкиваться именно от этого постулата. Идеальным результатом деятельности демократического государства является реализация гарантированных законодательством прав и свобод человека и гражданина.

По мнению С.А. Авакьяна, «демократическим называют государство, которое служит своему народу, воплощает его интересы, обеспечивает осуществление государственной власти народом непосредственно, а также через органы государства»². Конституция Российской Федерации высшей ценностью признает человека, его права и свободы (статья 2). Следовательно, цель деятельности всего государственного аппарата должна быть направлена на наполнение реальным и максимальным содержанием закрепленных в законодательстве Российской Федерации и гарантированных ею прав и свобод человека и гражданина. Органы государственной власти и местного самоуправления, выполняя общие государственные функции, взаимодействуют между собой. Целью такого взаимодействия, как отмечает А.Т. Карасев, является

¹ См.: Закон Свердловской области от 7 декабря 2021 г. № 116-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Свердловской области "О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области"» // Областная газета. 2021. № 230.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021; СПС «Гарант» (дата обращения: 03.12.2021).

«... повышение уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом»¹.

Принцип дифференциации применительно к взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления должен проявляться в распределении публично-властных полномочий таким образом, чтобы не нарушались принципы эффективности, разумности и целесообразности осуществления таких полномочий. Приведенные выше примеры свидетельствуют о нарушении данного принципа в процессе государственно-муниципального взаимодействия.

Принцип равновесия и стабильности проявляется в непрерывности и постоянстве взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с учетом сохранения баланса между взаимодействующими субъектами, выраженного прямыми и обратными связями. О стабильности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления свидетельствует то обстоятельство, что практически любое решение органов государственной власти, затрагивающее права и свободы человека, будет так или иначе касаться органов местного самоуправления как публично-властного института, находящегося в наибольшем приближении к населению. Именно поэтому органы государственной власти и местного самоуправления находятся в постоянном взаимодействии. Однако насколько соблюдается равновесие между взаимодействующими субъектами? По нашему мнению, в настоящее время государственная власть в лице региональных органов обладает широкими возможностями влияния на органы местного самоуправления, появившимися у субъектов Федерации еще в 2014–2015 годах вследствие проведенной муниципальной реформы. Однако фактический переход к государственному управлению на местах можно констатировать с момента внесения поправок в главу 8 Конституции Российской Федерации и последующего реформирования

¹ Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 95.

публичной власти в России, добавивших рычаги воздействия со стороны субъектов на муниципалитеты и не предусмотревших возможности обратной связи снизу вверх. По мнению А.А. Кондрашева данный переход вполне можно считать деконституционализацией местного самоуправления¹, с чем трудно не согласиться.

Анализ принципов социального взаимодействия в контексте государственно-муниципального взаимодействия позволяет нам сформулировать еще один принцип, присущий именно взаимоотношениям государственной власти и местного самоуправления, – принцип справедливого распределения публично-властных полномочий. Суть данного принципа заключается в том, что местное самоуправление, будучи важнейшим элементом публичной власти, интегрировано в решение государственных дел, что, по мнению Ю.Г. Скрипкиной, «...неизбежно ведет к поиску оптимального соотношения государственных и местных начал в решении "общих дел"»². Именно на оптимальном соотношении государственных и местных начал должно выстраиваться взаимодействие государственной власти и местного самоуправления.

Говоря о видах социального взаимодействия применительно к анализируемому процессу, предпочтительным, безусловно, видится содружество между органами государственной власти и местного самоуправления. Но, как показывает практика, конкуренция и конфликт между государственной властью и местным самоуправлением также возможны.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это их совместная деятельность, основанная на нормах Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, направленная на

¹ Кондрашев А.А. Конституционные поправки - 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18.

² Скрипкина Ю.Г. Конституционная эквализация как принцип справедливого перераспределения публичной власти между институтами государства и местного самоуправления РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 194.

решение государственно-важных задач в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Президент Российской Федерации В.В. Путин не раз подчеркивал: «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления...»¹.

Не можем не согласиться с И.А. Косминой, полагающей, что «взаимодействие – это наиболее эффективная и оправданная форма взаимоотношений органов публичной власти, направленная на координацию усилий и совместное решение задач»². Схожего мнения придерживается Ю.Г. Скрипкина, отмечая, что взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления предполагает «совместное и согласованное решение социально-экономических, политических, экологических, национальных, конфессиональных и т. д. проблем»³. Поддерживаем обе точки зрения и считаем важным отметить, что от грамотного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в значительной степени зависит эффективность управления государственными и общественными делами, и местное самоуправление в их осуществлении играет важную роль.

Любое взаимодействие – это активный процесс, предполагающий наличие прямых и обратных связей между элементами. Применительно к публичной власти взаимодействие ее элементов подразумевает не только управляющее воздействие государственной власти на местное самоуправление ввиду подзаконного характера последнего, но и их организационное сотрудничество, обеспечивающее целенаправленное и эффективное решение задач в интересах населения.

¹ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Текст официально опубликован не был; СПС «Гарант».

² Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 80. С. 179.

³ Скрипкина Ю.В. Указ. соч. С. 194.

Управляющее воздействие государства на муниципальные образования представлено в виде прямых связей; сотрудничество, взаимодействие, инициативы снизу, восприятие и результативный отклик на управляющее воздействие – обратные связи. В системе государственного осуществления публичной власти особенно важным является оптимальное сочетание управляющего воздействия и организационного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Ранее мы отметили, что государственная власть и местное самоуправление являются двумя формами народной власти; источником их формирования является многонациональный народ. Более того, они призваны сообща решать такие задачи, как защита прав, свобод и интересов человека и гражданина; создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и развитие человека; управление процессами, имеющими значение для каждого человека. Именно поэтому, взаимодействуя, органы государственной власти и местного самоуправления должны стремиться к максимальному содружеству, избегая конкуренции и конфликта.

Как обоснованно отмечает А.Н. Кокотов, «государство... должно четко осознавать назначение местного самоуправления в конституционной конструкции публичной власти. Местное самоуправление – это своеобразный «первый» уровень российского федерализма. Если субъекты Федерации – форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования есть способ децентрализации самих субъектов...»¹.

Однако статья 12 Конституции Российской Федерации содержит дискуссионный подход, связанный с построением эффективной модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: в какой мере независимыми от органов государственной власти являются и насколько должны быть самостоятельными органы местного самоуправления для того, чтобы, с одной стороны, решение задач

¹ Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 46.

общегосударственного значения обеспечивалось на всей территории России (в том числе на самом низовом уровне – на уровне муниципальных образований), с другой стороны, чтобы независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти при решении вопросов местного значения носила реальный, а не декларативный характер¹.

Успешное взаимодействие государственной власти с местным самоуправлением сводится к достижению их эффективного сотрудничества в решении общих задач, которое напрямую зависит от последовательной и целенаправленной разработки модели взаимодействия уровней публичной власти. Согласно классификации, разработанной Н.Л. Пешиним, обосновывается наличие трех моделей взаимодействия государственной и местной власти: административной, децентрализованной и дуалистической².

Административная (централизованная) модель построения взаимоотношений сводится к жесткому подчинению местного самоуправления государству. В такой модели местная власть является продолжением власти государственной, местное самоуправление фактически заменено местным государственным управлением. Такая модель была присуща советскому периоду взаимодействия государственной и местной власти.

Для децентрализованной модели характерно полное отделение местного самоуправления от государственной власти, органы местного самоуправления решают исключительно вопросы местного значения. Однако на практике встретить децентрализованную модель взаимодействия государственной и местной власти в чистом ее виде довольно сложно именно в силу того, что местная власть производна и зависима от государственной.

¹ См.: Ханов Н.В. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 40.

² См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. С. 11.

Дуалистическая (смешанная) модель построения взаимоотношений государственной и местной власти подразумевает самостоятельность местного самоуправления в рамках законодательно определенной компетенции. При использовании этой модели местное самоуправление приобретает дуалистическую природу, являясь государственным и общественным институтом одновременно¹. Именно данная модель, по мнению Н.Л. Пешина, используется в Российской Федерации.

В поддержку децентрализованной модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления можно привести следующие тезисы:

- 1) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции Российской Федерации);
- 2) органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят (ст. 12 Конституции Российской Федерации);
- 3) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции Российской Федерации);
- 4) муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами или должностными лицами, принявшими такой акт (ст. 48 ФЗ № 131-ФЗ);
- 5) наличие экономической основы местного самоуправления, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ст. 49 ФЗ № 131-ФЗ);
- 6) судебная защита права на осуществление местного самоуправления (ст. 133 Конституции Российской Федерации);
- 7) экономическая самостоятельность местного самоуправления (глава 8 ФЗ № 131-ФЗ, раздел 10 Налогового кодекса РФ);

¹ См.: Гришай Е.В., Палий В.М. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2013. № 3 (21). С. 18.

8) право законодательной инициативы представительного органа муниципального образования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации (ч. 1 ст. 10 ФЗ № 414-ФЗ) и т. д.

Однако, несмотря на все вышеперечисленное, усиление влияния государственной власти на местное самоуправление сегодня, безусловно, присутствует и выражается в следующем:

1) органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления (ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации);

2) органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации), что, по мнению ряда авторов¹, можно рассматривать как встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти;

3) органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления (ч. 8 ст. 1, ст. 6 ФЗ № 414-ФЗ);

4) законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 6 ФЗ № 414-ФЗ). Данное положение свидетельствует об усилении влияния на муниципальные образования со стороны государственной власти ввиду того, что муниципальные образования лишены права не согласиться с таким перераспределением, и единственная их возможность в подобной ситуации – это судебная защита;

¹ См., например: Упоров И.В. Государственная власть и местное самоуправление в конституционных поправках: проблемы остаются // Дневник науки. 2020. № 6 (42). С. 42; Иванова М.А. Поправки – 2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления // Вестник Российской правовой академии. 2021. № 3. С. 20–25; Тоболкина А.С., Елькина А.В. Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020: огосударствление местного самоуправления // International law journal. 2020. Т. 3. № 1. С. 34–39; и др.

5) допускается осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления (ч. 6 ст. 6 ФЗ № 414-ФЗ);

б) при проведении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ). Отметим, что избрание глав муниципальных образований с использованием «конкурсной модели» может стать полностью подконтрольным субъекту Федерации в силу положений законопроекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹, согласно которым глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 19 Законопроекта № 40361-8), и т. д.

В литературе отмечается, что начиная с 2003 года взят курс на ограничение самостоятельности местной власти и смещение в сторону централизованного управления, а конституционные поправки 2020 года и последующее реформирование публичной власти этот курс лишь усилили и конституировали. Так, по мнению И.В. Упорова, существенное затруднение процедуры реализации населением инициативы на местный референдум, на отзыв выборных лиц, на публичные слушания, на правотворческую инициативу и т. д. привело к тому, что муниципальные образования и их должностные лица стали преимущественно выполнять предписания органов государственной власти, как это было в советский период развития нашей страны, а не реализовывать волю местного сообщества².

¹ См.: Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

² См.: Упоров И.В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 1. С. 166.

Схожего мнения придерживается Е.С. Шугрина, подчеркивая, что «закон 2003 года внес значительные изменения в структуру отношений государственной власти и местного самоуправления, была сделана попытка встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственной власти»¹.

Интересна точка зрения О.А. Кожевникова, считающего, что «из реальной возможности и свободы местного сообщества решать вопросы местного значения, местное самоуправление все больше превращается в придаток государственной власти...»².

Ввиду того, что на сегодняшний день органы государственной власти обладают полномочиями по формированию органов местного самоуправления, причем без учета мнения населения соответствующих территорий, участию в решении задач местного самоуправления, перераспределению полномочий без учета мнения соответствующих муниципальных образований, можно констатировать переход к административной модели государственно-муниципального взаимодействия, которой присущи элементы децентрализации. Подобная ситуация, по мнению А.Н. Кокотова, «...несет в себе опасность для конституционной модели местного самоуправления в части существенного сокращения пространства муниципального правотворчества, снижения уровня законодательных, экономических гарантий местного самоуправления»³.

Несомненно, современное усиление государственного влияния на местное самоуправление может полностью перечеркнуть конституционные положения о самостоятельном низовом уровне публичной власти. Именно поэтому необходимо очень «тонкое» законодательное моделирование правовых норм, чтобы, с одной стороны, не получить полное подчинение и зависимость местной власти от государственной, а с другой, – не оставить органы местного

¹ См.: Шугрина Е.С. «Огосударствление» местного самоуправления: формы и пределы // Регионология. 2005. № 4 (53). С. 47.

² См.: Кожевников О.А. Некоторые тенденции нормативно-правового регулирования отдельных аспектов местного самоуправления // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3 (41). С. 67.

³ Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации. С. 45.

самоуправления один на один со своими проблемами. И основная задача данного исследования как раз заключается в формулировании и обосновании законодательных предложений по оптимизации процесса государственно-муниципального взаимодействия.

В этом ключе интерес представляет мнение С.Г. Соловьева, предлагающего рассматривать самостоятельность местного самоуправления не как цель, а как средство, и «если процесс самоуправления в рамках конкретного муниципалитета протекает в допустимых пределах (самоуправленческая система функционирует нормально, местные вопросы решаются своевременно и в полном объеме), то государству нет смысла вмешиваться в данный самоуправленческий процесс. Если же вопросы местного значения в муниципалитете не решаются, то государство обязано принять весь комплекс организационно-правовых мер»¹.

Полагаем, что такой механизм государственно-муниципального взаимодействия возможен для реализации, однако требуют детальной регламентации основания вмешательства органов государственной власти в самоуправленческий процесс, дабы избежать злоупотребления полномочиями с их стороны.

Говоря о взаимодействии государственных и муниципальных органов, подразумеваем их взаимную деятельность, которая осуществляется посредством определенных форм (им будут посвящены два следующих параграфа) и в определенных направлениях. Однако сложность заключается в том, что в контексте изучаемого вопроса нет законодательного определения юридической категории «направления взаимодействия», хотя современная законодательная юридическая техника довольно часто использует данную категорию², под которой

¹ См.: Соловьев С.Г. К вопросу об идеалах современного местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2016. № 6 (138). С. 54.

² См., например: Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» (РПА Минюста России) от 16 июня 2015 г. // Текст официально опубликован не был. СПС «Гарант»; Соглашение о взаимодействии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и

в общем смысле понимаются основные сферы деятельности, в рамках которых происходит процесс воздействия субъектов друг на друга для достижения общих результатов.

Применительно к изучаемому вопросу, предлагаем под направлениями взаимодействия понимать основные сферы деятельности государственной и местной власти, в рамках которых органы государственной власти и органы местного самоуправления воздействуют друг на друга для достижения взаимозначимых результатов. Исходя из предназначения публичной власти любого социального государства, ключевым таким результатом является, прежде всего, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Отметим, что научные исследования, посвященные тематике государственно-муниципального взаимодействия, весьма редко обращаются к вопросу направлений такого взаимодействия, однако именно от их установления напрямую зависит слаженность и эффективность всей взаимообусловленной деятельности институтов публичной власти.

Проанализировав правовую основу и существующую практику взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Федерации, полагаем возможным предложить два подхода к пониманию направлений государственно-муниципального взаимодействия.

Первый подход предопределен наличием различных сфер публичного управления, в соответствии с которыми можно выделить следующие направления взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: социальная

Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации (Москва, 28 декабря 2010 г.) // Вестник образования России. 2011. № 3; Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (Москва, 21 февраля 2005 г.) // Текст официально опубликован не был. СПС «Гарант»; Распоряжение Президиума Российской академии наук от 21 декабря 2012 г. № 10118-1100 «Об утверждении Положения о методическом взаимодействии Управления внутреннего финансового контроля РАН с соответствующими подразделениями внутреннего финансового контроля региональных отделений Российской академии наук» // Текст официально опубликован не был. СПС «Гарант»; и др.

политика; финансовое обеспечение; образование и наука; здравоохранение; градостроительство; культура и просвещение; транспорт и дорожное хозяйство; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; противодействие коррупции и некоторые другие.

Также немаловажным направлением государственно-муниципального взаимодействия является «кадровая политика» – взаимное участие органов государственной власти и местного самоуправления в назначении или избрании должностных лиц этих органов. Наиболее ярко данное направление проявляется в таких формах взаимодействия, как участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления и участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления строятся преимущественно на административной модели с элементами децентрализации местного самоуправления. Переход с дуалистической модели к административной продиктован увеличением рычагов государственного влияния на местное самоуправление и практически полным отсутствием таковых у муниципальных образований, что противоречит сущности государственно-муниципального взаимодействия. Принцип справедливого распределения публично-властных полномочий, по нашему мнению, не реализуется ввиду значительной концентрации таких полномочий за органами государственной власти в вопросах, напрямую затрагивающих местное самоуправление.

Однако, находясь в едином социальном поле, государственная власть и местное самоуправление взаимодействуют в различных направлениях, их конкретное наполнение обеспечивают различные формы государственно-муниципального взаимодействия, анализ которых представлен в следующем параграфе.

§ 2.2. Основные формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: понятие, классификация, содержание

Дальнейшее изучение процесса взаимодействия государственной власти и местного самоуправления невозможно без рассмотрения вопроса о формах их взаимодействия. Однако следует заметить, что с момента принятия Конституции Российской Федерации и до настоящего времени в конституционной доктрине нет единой концепции организационно-правовых форм государственно-муниципального взаимодействия, что в том числе влияет на механизм функционирования публичной власти. По мнению В.М. Манохина, «от установления той или иной организационно-правовой формы в конечном итоге зависит качество всего государственного аппарата управления, его пригодность и способность решать поставленные задачи»¹.

Прежде всего уточним, что такое «форма взаимодействия». Словарь русского языка дает следующее определение «формы»: это вид, тип, устройство или структура, внешнее выражение чего-нибудь, то, что обусловлено определенным содержанием². «Взаимодействие – это связь объектов, в результате которой они сами меняются»³.

В отечественной правовой науке под формами взаимодействия между какими-либо субъектами принято понимать вид связи участников взаимодействия, основанный на принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели⁴.

Применительно к целям исследования предлагаем под формами взаимодействия государственной и местной власти понимать объективно выраженную часть деятельности по взаимодействию аппаратов публичной

¹ Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. Москва, 1963. С. 102.

² См.: Активный словарь русского языка. Т. 2 / В.Ю. Апресян, Ю.Д. Апресян, Е.Э. Бабаева [и др.]; под ред. Ю.Д. Апресян. М.: Языки славянской культуры, 2014. С. 108.

³ Там же. С. 98.

⁴ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012; СПС «Гарант».

власти, с помощью которой реализуется содержание данной деятельности. Иными словами, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления реализуется в определенных видах деятельности.

В рамках теории государства и права определяется, что любое правовое явление имеет не только форму (внешнее проявление), но и содержание – совокупность элементов, процессов, связей, то есть это внутренняя структура формы того или иного правового явления¹.

При детальном рассмотрении форм взаимодействия возникла необходимость классифицировать их по какому-либо основанию. Данный вопрос уже поднимался многими авторами, изучавшими институт государственно-муниципального взаимодействия. Приведем наиболее типичные суждения.

Н.И. Соломка предлагает формы государственно-муниципального взаимодействия классифицировать в зависимости от субъекта инициирования взаимодействия: 1) формы взаимоотношений, активно деятельными участниками которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) формы взаимоотношений, активно деятельными участниками которых выступают как органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органы местного самоуправления; 3) формы взаимоотношений, активными участниками которых являются органы местного самоуправления².

Схожего мнения придерживается А.С. Ермакова, подразделяющая все государственно-муниципальные отношения на «горизонтальные», то есть отношения одного уровня, когда субъекты взаимодействия участвуют как равноправные стороны, и «вертикальные», когда отношения взаимодействующих субъектов носят властно-ориентированный характер³. При этом автор отмечает,

¹ См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 106.

² См.: Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1999.

³ См.: Ермакова А.С. Правовая организация взаимодействия органов государственной исполнительной власти с органами местного самоуправления в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2005.

что в настоящее время происходит смещение «вертикальных» отношений к «горизонтальным», осуществляемым в формате совместных совещаний и различных мероприятий по реализации государственных программ. Аналогичную позицию высказывает и Н.С. Тимофеев, отмечая, что «с учетом централистских тенденций правильным будет вести речь пока о переходе от методов администрирования (управления по вертикали) к методам координационного сотрудничества всех участников территориального развития»¹.

Показательно мнение О.А. Сомовой, выделяющей только правовые и неправовые формы взаимодействия, главное отличие которых заключается в наступлении или ненаступлении юридических последствий².

В свою очередь, С.А. Авакьян выделяет такие формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, как: регулирование государством организации деятельности местного самоуправления; реализация местным самоуправлением государственных функций; государственная поддержка местного самоуправления; контроль со стороны государства и его органов за соблюдением в деятельности местного самоуправления интересов государства и норм законодательства; судебный порядок разрешения споров о законности актов органов местного самоуправления³.

Интересно мнение И.И. Гусенбекова о том, что взаимодействие местного самоуправления и государства можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль. Координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, а государственный контроль –

¹ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений: История и современность. Опыт России. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 29.

² См.: Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2003.

³ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. Т. 2. С. 874–876.

комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению¹.

И.В. Граф предлагает классифицировать все формы взаимодействия центральной власти с муниципальными образованиями в зависимости от правовых источников их закрепления, выделяя: 1) регламентируемые Конституцией Российской Федерации; 2) регламентируемые федеральным законодательством; 3) регламентируемые законами субъектов Российской Федерации².

Е.С. Шугрина, в свою очередь, предлагает следующие формы государственно-муниципального взаимодействия: 1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 2) заключение договоров и соглашений; 3) создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп; 4) реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации; 5) направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти³.

Проведенный анализ различных точек зрения ученых-конституционалистов свидетельствует о достаточно широкой научной трактовке изучаемого вопроса. Не умаляя значимости приведенных доктрин, полагаем возможным выделить такие основные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, как:

1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (участие органов местного самоуправления в

¹ См.: Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 38–40.

² См.: Граф И.В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2001.

³ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 421–441.

осуществлении отдельных государственных полномочий, в том числе не переданных им государственных полномочий);

2) перераспределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления;

3) законодательная инициатива органов местного самоуправления в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и региональных программ;

5) участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления;

6) участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в преобразовании муниципальных образований;

7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления;

8) создание совместных координационных, совещательных органов, рабочих групп для решения общих задач;

9) осуществление совместных мероприятий, конференций, рабочих встреч по обмену опытом;

10) заключение договоров и соглашений о взаимодействии;

11) организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

12) оказание методической помощи органами государственной власти органам местного самоуправления;

13) оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти;

14) участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

15) заслушивание отчетов должностных лиц перед представительным органом муниципального образования;

16) государственная регистрация уставов муниципальных образований и ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

К обозначенным формам взаимодействия можно предложить несколько оснований классификации. Так, формы государственно-муниципального взаимодействия можно классифицировать в зависимости от инициатора такого взаимодействия, выделив взаимодействие, происходящее по инициативе органов государственной власти и по инициативе органов местного самоуправления.

Также формы государственно-муниципального взаимодействия возможно классифицировать исходя из направлений компетенции органов местного самоуправления: компетенция по решению вопросов местного значения; компетенция по реализации отдельных государственных полномочий, переданных в порядке статьи 19 ФЗ № 131-ФЗ; собственная инициативная компетенция органов местного самоуправления; компетенция по реализации государственных полномочий, не переданных в порядке статьи 19 ФЗ № 131-ФЗ.

Отметим, что предложенные варианты классификации форм государственно-муниципального взаимодействия носят условный характер и на практике реализуются в смешанном виде.

Так как форма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления – это объективно выраженная часть их совместной деятельности, следовательно, каждая форма имеет свое содержание. Остановимся на анализе содержания каждой из обозначенных форм взаимодействия.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (участие органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий, в том числе не переданных им государственных полномочий).

Данная форма получила право на существование благодаря конституционным положениям ст. 132, согласно которым органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий

материальных и финансовых средств. Дальнейшее развитие рассматриваемая форма получила в главе 4 ФЗ № 131-ФЗ.

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ органы местного самоуправления могут наделяться: а) отдельными государственными полномочиями Российской Федерации; б) отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации. Соответственно, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а наделение полномочиями субъектов Российской Федерации – на основании закона соответствующего субъекта Федерации. Кроме того, по смыслу указанной нормы, возможно и «субделегирование», когда органы государственной власти субъектов Российской Федерации передают органам местного самоуправления полномочия, полученные от федеральных органов государственной власти (если это предусмотрено в соответствующем федеральном законе).

По мнению М.Ю. Дитятковского, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо рассматривать в узком и широком аспектах. В широком аспекте наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это один из институтов муниципального права; в узком аспекте – первоначальная стадия или предварительное условие осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹. Поддерживаем точку зрения автора, и считаем возможным дополнить ее положением о том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это еще и форма взаимодействия государственной власти с местным самоуправлением. Об этом свидетельствует тот факт, что наделение – это обоюдная деятельность органов государственной

¹ См.: Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципального-правовой теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Омск, 2008.

власти и местного самоуправления, заключающаяся в самом факте наделения путем издания советующего нормативного правового акта, исполнения органами местного самоуправления переданного государственного полномочия, а также контроле со стороны государственных органов, передавших полномочие, за его исполнением.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что органы местного самоуправления муниципальных образований наделяются государственными полномочиями Российской Федерации (например: социальная поддержка по оплате жилых помещений и коммунальных услуг¹; подготовка и проведение Всероссийской сельскохозяйственной переписи²; подготовка и проведение Всероссийской переписи населения³) и государственными полномочиями субъекта Российской Федерации (например: государственное полномочие по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам⁴; по установлению необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме⁵; организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей¹; государственные полномочия в сфере образования² и т. д.).

¹ См.: Закон Свердловской области от 9 октября 2009 г. № 79-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг».

² См.: Закон Курганской области от 10 марта 2006 г. № 129 (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» // Новый мир. 2006. № 10. 21 апр.

³ См.: Закон Курганской области от 1 июля 2010 г. № 36 (ред. от 24 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению всероссийской переписи населения» // Новый мир – Документы. 2010. № 48. 13 июля.

⁴ См.: Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 (ред. от 17 декабря 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

⁵ См.: Закон Челябинской области от 6 октября 2016 г. № 430-ЗО (ред. от 2 октября 2018 г.) «О порядке установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что органы местного самоуправления чаще наделяются государственными полномочиями субъекта Федерации, нежели государственными полномочиями Российской Федерации, и в основном данные полномочия касаются социальной сферы жизнедеятельности населения. Кроме того, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Федерации, могут наделяться как конкретным государственным полномочием (например, по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), так и государственными полномочиями в определенной сфере (например, в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей).

Говоря об особенностях института наделения государственными полномочиями, отметим, что ими могут наделяться органы местного самоуправления всех без исключения муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Федерации, или определенные виды муниципальных образований³, или конкретное муниципальное образование⁴. Полагаем, что данная

многоквартирном доме и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по установлению необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме» // Южноуральская панорама. 2016. № 101. 15 нояб.

¹ См.: Закон Свердловской области от 28 мая 2018 г. № 53-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, отдельными государственными полномочиями Свердловской области в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей».

² См.: Закон Курганской области от 30 декабря 2005 г. № 118 (ред. от 24 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области в сфере образования» // Новый мир. 2006. № 1. 16 янв.

³ См.: Закон Курганской области от 5 октября 2007 г. № 288 (ред. от 30 сентября 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по опеке и попечительству, а также по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями» // Новый мир – Документы. 2007. № 71. 12 окт.

⁴ См.: Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 120-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" государственными полномочиями Свердловской области по организации оказания медицинской помощи».

особенность носит больше организационный характер и позволяет органам местного самоуправления четко знать свои обязанности по осуществлению переданных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определённый срок действия, на определённый срок (ч. 4 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ). Анализ законодательства показывает, что органы местного самоуправления, как правило, наделяются государственными полномочиями бессрочно, и в этой связи возникает вопрос о целесообразности подобного наделения. Государственное полномочие, которым наделяются органы местного самоуправления, может потерять свою актуальность, или необходимость наделения им местных органов существует только в определенный временной период (например, в период проведения каких-либо значимых мероприятий). Поэтому считаем, что срок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен быть отражен в соответствующем нормативном правовом акте в каждом случае наделения.

Анализируя данную форму взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, отметим, что, если органы местного самоуправления муниципальных образований не согласны с объемом наделяемых государственных полномочий или не согласны в принципе возлагать на себя такие полномочия, то единственным выходом может быть только обращение в суд. Кроме того, если учитывать нормы Европейской хартии местного самоуправления, то «необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся» (часть 6 статьи 4).

Однако российский законодатель не предусматривает для органов местного самоуправления возможности не согласиться с передачей отдельных государственных полномочий. Кроме того, законодательно не предусмотрена процедура предварительного согласования с органами соответствующего

муниципального образования передачи отдельных государственных полномочий. Подобной точки зрения придерживается М.Ю. Дитятковский¹, отмечая, что передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий необходимо рассматривать в том числе как *право* органов местного самоуправления на их реализацию. Очевидно, что российский законодатель не учел данные положения при конструкции норм Конституции Российской Федерации (статья 132) и Федерального закона № 131-ФЗ (глава 4), ввиду чего видится целесообразным внесение соответствующих поправок в ФЗ № 131-ФЗ. Стоит отметить, что Законопроект № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в статьях, посвященных наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, также не содержит данного правомочия.

В таком случае нормы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (или временное исполнение таких полномочий), могут рассматриваться как нарушающие принцип самостоятельности местного самоуправления. Подобная ситуация возможна при несогласии органов местного самоуправления с объемом наделяемых государственных полномочий, а также при несогласии органов местного самоуправления в принципе возлагать на себя такие полномочия. В данном случае законодательное положение о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не соответствует самой сути местного самоуправления и должно рассматриваться не иначе как временная мера.

Кроме того, недостатком действующего правового регулирования института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является отсутствие понятия самой юридической категории

¹ См.: Дитятковский М.Ю. Разграничение отдельных государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2007. № 4 (273). С. 52.

«отдельные государственные полномочия». Более того, не разъяснены принципы наделения такими полномочиями и основания прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий.

В этой связи целях совершенствования законодательства предлагаем под «отдельными государственными полномочиями», которыми могут наделяться органы местного самоуправления, понимать государственные полномочия Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, входящие в компетенцию, соответственно, Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и передаваемые органам местного самоуправления муниципальных образований законом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в целях наиболее эффективного осуществления таких полномочий, с указанием срока, на который такие полномочия передаются, объема прав и обязанностей органов местного самоуправления, возникающих в связи с передачей государственных полномочий, и источника финансирования такой передачи.

Основными принципами, которыми необходимо руководствоваться при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, являются: законность, добровольность, рациональность, согласованность, финансовая обеспеченность.

Соблюдение принципа законности означает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно происходить только на основании федерального закона или закона субъекта Российской Федерации. Добровольность при передаче полномочий означает «взаимную согласность» на передачу и осуществление отдельных государственных полномочий. Принцип рациональности должен соблюдаться при определении того, на каком уровне публичной власти то или иное государственное полномочие будет наиболее эффективно реализовано. Соответственно, не должны передаваться органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, если у первых отсутствуют необходимые механизмы для их реализации. Принцип согласованности перекликается с принципом добровольности и заключается в необходимости

законодательного закрепления процедуры согласования при передаче отдельных государственных полномочий.

Принцип финансовой обеспеченности получил новое значение с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года. Ранее редакция части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации содержала положение, согласно которому органы местного самоуправления могли наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Новая редакция указанной нормы передачу материальных и финансовых средств закрепляет как условие наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. И современный подход законодателя видится нам наиболее правильным, так как обозначенное условие является финансово-правовой гарантией государства в поддержании органов местного самоуправления при наделении последних отдельными государственными полномочиями. Схожей точки зрения придерживается С.С. Зенин¹, уточняя, что данная гарантия необходима для «...совместного организационно-управленческого сопровождения...» переданных отдельных государственных полномочий. Поддерживаем автора и считаем, что закрепление в тексте Основного закона защитных механизмов для местного самоуправления особенно необходимо при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Изучая институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как форму государственно-муниципального взаимодействия, отметим, что законодатель помимо наделения говорит об участии органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий (ч. 4 ст. 20 ФЗ № 131-ФЗ). Разница заключается в том, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными

¹ См.: Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // LexRussia. 2020. № 12 (169). С. 47.

полномочиями издается соответствующий закон¹, а при участии органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий представительным органом муниципального образования принимается соответствующее решение о реализации данного права (п. 4.1 ст. 20 ФЗ № 131-ФЗ). Данная норма была перенесена и в Законопроект № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ст. 36).

Считаем, что данный правовой институт имеет важное значение ввиду того, что органы местного самоуправления могут самостоятельно решать, в каких именно государственных полномочиях принимать участие, а в каких нет. Именно добровольный характер и возможность выбора государственных полномочий (в отличие от инициативы «сверху» при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями) предопределяет эффективность и целесообразность применения тех или иных мер, направленных на улучшение жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Однако на практике представительные органы муниципальных образований не используют данное право, очевидно, ввиду того, что финансирование полномочий, вытекающих из участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов, то есть органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий исключительно за свой счет. Поэтому считаем необходимым рассмотрение вопроса о возможности внесения дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, на основании которых финансирование полномочий органов местного самоуправления, вытекающих из участия в осуществлении государственных полномочий, допускалось бы из средств как местного, так и

¹ См., например: Закон Свердловской области от 28 мая 2018 г. № 53-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, отдельными государственными полномочиями Свердловской области в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей».

регионального бюджетов. Эти положения должны найти отражение в законопроекте № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», однако в настоящий момент норма об исключительно муниципальном финансировании перенесена из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в проект в неизменном виде.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является многогранным и многоаспектным институтом государственно-муниципального взаимодействия, включающим в себя поединститут участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, их участие в осуществлении таких полномочий необходимы для эффективной реализации публичной власти в целом; практику их применения можно считать успешной, однако до настоящего времени существует ряд правовых вопросов, обозначенных выше, требующих законодательного регулирования.

Законодательная инициатива органов местного самоуправления в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации.

Данная форма взаимодействия вытекает из положений ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, а с июня 2022 года – из положений ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, согласно которым право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации от муниципальных образований принадлежит только представительному органу. Законодательная инициатива – это первая стадия законодательного процесса, заключающаяся в вынесении в соответствующий орган предложения по принятию, изменению или отмене закона.

Однако данные положения видятся спорными ввиду того, что интересы муниципального образования представляет не только представительный орган, но

и глава муниципального образования. Согласно части 1 статьи 36 ФЗ № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и в соответствии с частью 4 этой же статьи представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования. Из этого можно сделать вывод о том, что глава муниципального образования занимает центральное место в институте муниципального представительства. По мнению Н.В. Джагарян, «глава муниципального образования характеризует одну из ключевых фигур во всей системе органов местного самоуправления, олицетворяет собой муниципальное образование в целом и выражает социально-целевое единство всей муниципальной публичной власти в пределах конкретной территории осуществления местного самоуправления»¹.

Наделение главы муниципального образования правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации было предметом рассмотрения Государственной Думы Российской Федерации в 2001 году². Однако данный законопроект дальше первого чтения в нижней палате парламента не прошел в виду заключения ответственного Комитета по вопросам местного самоуправления, рекомендовавшего отклонить данное дополнение к ФЗ № 154-ФЗ. В своей мотивировке Комитет сослался на то, что согласно действовавшему в то время Федеральному закону наличие в муниципальном образовании должности главы муниципального образования не является обязательным, а право представлять

¹ Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 4 (4). С. 69–77.

² См.: Законопроект № 148873-3 «О внесении дополнений в статью 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/148873-3> (дата обращения: 15.01.2022).

интересы населения муниципального образования принадлежит представительному органу.

Однако по ныне действующим законам должность главы муниципального образования является обязательной. Также он наделен правом представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действовать от имени муниципального образования (данные положения в неизменном виде имплементированы в Законопроект № 40361-8).

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 6 ФЗ № 184-ФЗ конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, то есть, исходя из буквального толкования, субъект Федерации может самостоятельно предоставить право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта и главе муниципального образования. Однако это правомочие субъекта, но не обязанность.

Законы субъектов Российской Федерации регламентируют большую часть муниципально-правовых отношений и являются источниками муниципального права. И расширение возможностей муниципальных образований влиять на законодательный процесс в регионе может положительно сказаться на качестве муниципальных услуг в целом. Предоставление права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации главам муниципальных образований позволило бы пролоббировать интересы муниципальных образований на региональном уровне и усилить институт муниципального представительства.

Однако дискуссионность данного вопроса вызвана тем, что на сегодняшний день преимущественное большинство глав муниципальных образований избираются не населением на муниципальных выборах, а с использованием «конкурсной модели», что в большей степени отвечает интересам региональной власти, нежели населения муниципального образования. И несмотря на то, что

природа муниципального представительства заключатся в максимальном выражении воли народа и сбалансированности интересов всего населения, предоставлять главам муниципальных образований право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации в современных условиях видится нецелесообразным. Полагаем, что наличие таких полномочий у представительного органа достаточно для учета законодательных интересов муниципального образования региональной государственной властью.

Участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и региональных программ.

Одним из принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, является содействие развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 6 ФЗ № 414-ФЗ). Руководствуясь данным принципом, органы государственной власти субъекта принимают программы государственной поддержки местного самоуправления с целью создания условий для устойчивого социально-экономического развития территорий муниципальных образований и региона в целом.

Советом по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечено, что «успешная реализация национальных проектов будет определяться, в первую очередь, эффективной работой на уровне муниципалитетов»¹.

Норма о принятии органами государственной власти программ развития (поддержки) местного самоуправления предусмотрена во многих уставах

¹ См.: В Совете Федерации обсудили тему участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/109567/?hl=Об%20участии%20органов%20местного%20самоуправления%20в%20реализации%20национальных%20проектов> (дата обращения: 10.01.2022).

(основных законах) субъектов Федерации¹. Однако есть субъекты, в законодательстве которых данная норма отсутствует (например, Свердловская область), что, на наш взгляд, является недостатком при построении эффективной модели взаимодействия государственной и местной власти.

С другой стороны, активная разработка и принятие государственных программ развития местного самоуправления может свидетельствовать о чрезмерном государственном вмешательстве в деятельность местной власти. Возможно, именно поэтому Свердловская область избрала иной подход в данном вопросе. Так, Правительством Свердловской области утверждаются государственные программы², направленные на развитие и поддержку социальной, экономической сфер жизнедеятельности населения, развитие образования, культуры и спорта, где ведущая роль отводится органам местного самоуправления в силу их приближенности к населению, а следовательно, и возможности более оперативно решать поставленные задачи.

¹ См., например: Пункт 16 ст. 29 Устава (Основного Закона) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ; Часть 6 ст. 55 Устава Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6; Статья 46 Устава (Основного Закона) Томской области (принят решением Государственной Думы Томской области от 26 июля 1995 г. № 136) (ред. от 9 июля 2019 г.) // Томский вестник. 1995. № 154; Пункт 11 ст. 56 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 г. (принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.) (ред. от 13 сентября 2019 г.) // Коммуна. 2006. № 87–88.

² См., например: Постановление Правительства Свердловской области от 29 декабря 2016 г. № 919-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие системы образования в Свердловской области до 2024 года"» (с изм. и доп.). URL: <http://www.pravo.gov66.ru>; Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1330-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в Свердловской области до 2024 года"» (с изм. и доп.) // СЗ Свердловской области. 2013. № 10-10 (2013). Ст. 2033; Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1332-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года"» (с изм. и доп.) // Областная газета. 2013. № 567–572; Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1272-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года"» (с изм. и доп.) // СЗ Свердловской области. 2013. № 10-6 (2013). Ст. 1982; Постановление Правительства Свердловской области от 23 октября 2013 г. № 1285-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области до 2024 года"» (с изм. и доп.) // СЗ Свердловской области. 2013. № 10-7 (2013). Ст. 1993.

Например, в целях создания новых мест в общеобразовательных организациях в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 г. № 2145-р «О программе "Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях" на 2016–2025 годы» и Постановлением Правительства Свердловской области от 25 января 2016 г. № 53-ПП «Об утверждении государственной программы "Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях" на 2016–2025 годы», в муниципальном образовании «город Екатеринбург» принята Муниципальная программа «Создание новых мест в общеобразовательных организациях муниципального образования "город Екатеринбург" на 2016–2025 годы».

За время действия Муниципальной программы были проведены следующие мероприятия¹:

- в 2016 году построено и введено в эксплуатацию первое здание муниципального автономного образовательного учреждения общеобразовательной школы № 23 на 1 000 мест в микрорайоне Академическом;
- в 2017 году проведен капитальный ремонт зданий 3 школ, построено второе здание школы № 23 на 1 000 мест, а также образовательный центр в микрорайоне Мичуринском (школа и детский сад);
- в 2018 году был проведен капитальный ремонт здания начальной школы МАОУ СОШ № 134 на 300 мест в Кировском районе города Екатеринбурга;
- в 2019 году завершилась реконструкция одной из старейших школ Екатеринбурга – муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения СОШ № 1 и проведен капитальный ремонт МБОУ СОШ № 49;

¹ Данные официального сайта муниципального образования «город Екатеринбург». – URL: <https://екатеринбург.рф/> (дата обращения: 10.01.2022).

- в 2020 году завершено строительство школы № 79 в микрорайоне Академическом; школы № 215 в микрорайоне Солнечном; второго корпуса школы № 181 в микрорайоне Краснолесье. Завершен капитальный ремонт школы № 81 в Орджоникидзевском районе города Екатеринбурга; школы № 43 в Кировском районе города Екатеринбурга.

Кроме того, органы местного самоуправления могут участвовать в реализации государственных программ в случае передачи отдельных государственных полномочий по их реализации. Так, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»¹ законом Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»² последним переданы государственные полномочия по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В связи с чем Администрацией города Тюмени утверждена муниципальная программа «Развитие образования в городе Тюмени на 2021–2026 годы»³, задачами которой является:

1) развитие инфраструктуры дошкольных образовательных организаций и повышение качества дошкольного образования в условиях его стандартизации с учетом состояния здоровья и индивидуальных особенностей ребенка;

2) создание в общеобразовательных организациях условий, обеспечивающих успешность каждого ученика, формирование мотивации к обучению и активную вовлеченность в образовательный процесс;

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда"» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Там же.

³ См.: Распоряжение Администрации города Тюмени от 23 ноября 2020 г. № 248-рк «Об утверждении муниципальной программы «Развитие образования в городе Тюмени на 2021–2026 годы» и о признании утратившими силу некоторых распоряжений администрации города Тюмени» // СПС «КонсультантПлюс».

3) воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций Российской Федерации.

Данные примеры свидетельствуют об участии органов местного самоуправления в реализации государственных программ, что, по нашему мнению, способствует эффективному развитию территорий в интересах населения, на них проживающего.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Органы местного самоуправления в своей повседневной деятельности руководствуются различными правовыми нормами, методическими рекомендациями, распоряжениями и иной нормативной документацией, на основании которой предпринимают определенные действия.

Как верно отмечает П.А. Астафичев, органы местного самоуправления в своей повседневной деятельности должны действовать законно, разумно, добросовестно, справедливо, своевременно¹. В этой связи конституционным правосудием выработана позиция о «презумпции добросовестности», которая предполагает, что органы местного самоуправления действуют добросовестно, пока иное не установлено уполномоченными на то органами². В последнем случае наступает юридическая ответственность.

Юридическая ответственность в общем смысле, по мнению Н.Н. Черногора, – это «претерпевание субъектом каких-либо неблагоприятных правовых последствий в виде лишений и ограничений личного, организационного или имущественного характера»³. Однако ответственность в муниципальном праве имеет свои особенности, связанные, в первую очередь, с особенностями предмета муниципального права, которое тесно переплетается с предметом конституционного права. Потому, конструируя понятие ответственности в

¹ Астафичев П.А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 9. С. 70.

² Там же. С. 70.

³ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2007. С. 53.

муниципальном праве, важно правильно определить её «границы», включив только необходимые элементы. Поэтому считаем возможным при анализе муниципально-правовой ответственности взять определение, разработанное Н.Н. Черногором, согласно которому «ответственность в муниципальном праве представляет собой возникновение и реализацию в установленном законом (уставом) порядке обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления претерпевать меры принуждения, предусмотренные санкцией правовой нормы, в виде лишений (ограничений) личного, имущественного или организационного характера за нарушение условий деятельности по реализации собственной компетенции в решении вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий»¹.

Федеральный закон № 131-ФЗ ответственность в муниципальном праве называет ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которая не раз являлась предметом отдельных научных исследований². Глава 10 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: 1) перед населением муниципального образования; 2) перед государством; 3) перед физическими и юридическими лицами. При этом юридическая ответственность может быть уголовной, административной, конституционной, муниципальной,

¹ Там же. С. 10.

² См., например: Мялковский С.С. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: теоретические и правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2004; Лисовицкий Д.А. Правовое регулирование ответственности выборных лиц местного самоуправления и выборных муниципальных органов перед населением: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2004; Кочерга А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ставрополь, 2006; Пономарева В.О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2006; Акопян А.В. Ответственность представительных органов местного самоуправления перед государством в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2011; Солдатов С.А. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ставрополь, 2012; Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2014; и др.

гражданской и дисциплинарной. Примечательно, что Законопроект № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не содержит отдельной главы, посвященной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Вместо этого нормы, регламентирующие такую ответственность, прописаны в статьях, посвященных каждому органу и должностному лицу местного самоуправления. Полагаем, что отказ от отсылочных норм окажет положительное влияние на работу правоприменителей.

Уголовная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает за совершение преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и только на основании приговора суда. Особенности наступления уголовной ответственности регламентируются нормами уголовного права.

Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает за совершение административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на основании постановления правомочного органа. Данная ответственность регламентируется нормами административного права.

Основанием наступления гражданско-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами является решение суда за причинение ущерба. Такая ответственность регламентируется нормами гражданского права.

Дисциплинарная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает за совершение дисциплинарного проступка и регламентируется нормами трудового, административного и муниципального права.

Отдельно остановимся на особенностях конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Как отмечает Е.С. Шугрина, «их обособление как самостоятельных видов юридической ответственности объясняется предметом и методом регулирования общественных отношений,

функциями, которые выполняет отрасль права в общей системе права, спецификой статуса субъектов правоотношений, особенностями юридической природы неправомерного поведения в соответствующей сфере, характером предписаний, на базе которых возникает ответственность, особой процедурой ее реализации»¹.

Тезис о выделении муниципально-правовой ответственности также поддерживает Н.Н. Черногор, поясняя, что ее специфика наиболее ярко проявляется в цели такой ответственности и процедуре реализации ее санкций, отражающих «сферу деятельности всех участников отношений, в рамках которых реализуется эта ответственность»². Из этого можно сделать вывод о том, что муниципально-правовая ответственность наступает перед населением муниципального образования, а конституционно-правовая ответственность – перед государством за ненадлежащее осуществление органами и должностными лицами муниципальной власти.

На основании данного разграничения можно выделить формы конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может наступать в следующих формах:

- 1) роспуск выборного органа местного самоуправления (ст. 73 ФЗ № 131-ФЗ);
- 2) отрешение от должности главы муниципального образования и главы местной администрации (ст. 74 ФЗ № 131-ФЗ);
- 3) отмена либо приостановление действия муниципального акта (ст. 48 ФЗ № 131-ФЗ);
- 4) временное осуществление органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 75 ФЗ № 131-ФЗ);

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 313.

² Черногор Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2007. № 1 (2). С. 40.

5) досрочное прекращение органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий (ч. 3 ст. 20 ФЗ № 131-ФЗ);

6) отказ в государственной регистрации устава муниципального образования (ст. 44 ФЗ № 131-ФЗ);

7) досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 36, 37, 40 ФЗ № 131-ФЗ).

К формам муниципально-правовой ответственности относятся:

1) отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 24 ФЗ № 131-ФЗ);

2) выражение недоверия депутату, отставка, роспуск, досрочное прекращение полномочий органа или должностного лица местного самоуправления (ст. 35, 37, 45, 74, 75 ФЗ № 131-ФЗ).

Законодательство субъектов Российской Федерации о привлечении органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности наиболее часто идет по пути дублирования федеральной нормы. Так, например, Устав Свердловской области (ч. 5 ст. 89) предусматривает ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, перед населением этих муниципальных образований, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральным законом¹.

Отдельные региональные законы также содержат нормы, предусматривающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации².

¹ См.: Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 28 февраля 2019 г.) (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 г.) // Областная газета. 2010. № 446–447. 24 дек.

² См., например: Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области» (с изм. и доп.) // СЗ Свердловской области. 2013. № 11-3 (2012). Ст. 1932; Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об

Наиболее детально ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления прописывается в уставах муниципальных образований. Так, Устав муниципального образования «город Екатеринбург»¹ предусматривает отдельную главу (глава IX), посвященную ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования. Самостоятельные статьи рассматриваемой главы Устава посвящены ответственности Главы Екатеринбурга и городской Думы перед государством; органов местного самоуправления, Главы Екатеринбурга и депутатов городской Думы перед населением; органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Нормы, предусматривающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, могут содержаться в иных правовых актах, например в административных регламентах по предоставлению отдельных муниципальных услуг².

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает только на основании судебного решения, что является важной гарантией при осуществлении низового уровня публичной власти.

административных правонарушений на территории Свердловской области» (с изменениями и дополнениями) // СЗ Свердловской области. 2005. № 6-1. Ст. 738; и др.

¹ См.: Устав муниципального образования «город Екатеринбург» (принят решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1) (ред. от 21 мая 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. 2005. № 131.

² См., например: Постановление Администрации Ивдельского городского округа Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1200 «Об утверждении административных регламентов предоставления муниципальных услуг по обеспечению жильем молодых семей в Ивдельском городском округе» (ред. от 22 июня 2015 г.) // Официальный сайт Ивдельского городского округа Свердловской области. URL: <http://www.admivdel.ru>; Постановление Главы городского округа Богданович Свердловской области от 24 июля 2019 г. № 1386 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа Богданович» // Официальный сайт городского округа Богданович Свердловской области. URL: <http://www.gobogdanovich.ru>; Постановление Администрации городского округа Первоуральск Свердловской области от 15 августа 2013 г. № 2692 «Об утверждении административного регламента по оказанию муниципальной услуги «Предоставление социальных выплат молодым семьям на погашение основной суммы долга и процентов по ипотечным жилищным кредитам (займам)» // Вечерний Первоуральск. 2013. № 68; и др.

Создание совместных координационных, совещательных органов, рабочих групп для решения общих задач.

Такие органы и рабочие группы создаются для достижения согласованности действий органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении определенных задач. Решения, принимаемые комиссиями, носят рекомендательный характер для органов власти, представленных в комиссии, а также для предприятий и организаций, действующих в сфере ведения этих органов. Консультативные органы (советы) создаются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Для эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, немаловажное значение имеет деятельность различных органов (комитетов, комиссий, ассоциаций, советов и т. д.), направленная на всестороннюю поддержку и развитие муниципальных образований как на территории Российской Федерации, так и на территории конкретных регионов. Рассмотрим основные из таких органов.

Совет по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, а также Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления призваны обсуждать насущные проблемы местной власти и выработать рекомендации, направленные на эффективное решение муниципальными органами жизненно важных для населения проблем¹.

Например, 5 августа 2017 г. Президент Российской Федерации в г. Кирове провел заседание Совета по развитию местного самоуправления², в ходе которого обсуждалась реализация федерального проекта по формированию комфортной городской среды и вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В.В. Путин подчеркнул, что вопросы, решаемые Советом,

¹ См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М., 2012.

² Официальное интернет-представительство Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 26.07.2021).

казалось бы, простые, тривиальные, текущие. Но от качественного их решения в значительной степени зависит главное – уровень жизни граждан, а, собственно говоря, в этом и есть основная цель работы любого уровня власти¹.

В свою очередь, основной задачей Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления является создание такой законодательной базы, которая учитывала бы специфику регионов и муниципальных образований, одновременно обеспечивая оптимальные и сопоставимые возможности для их развития на основе единой государственной политики². Председатель Комитета А.Н. Диденко подчеркнул, что для эффективного решения приоритетных вопросов в развитии местного самоуправления необходимо расширение собственной доходной базы местных бюджетов и обеспечение финансовой самостоятельности муниципалитетов, в том числе и для того, чтобы муниципальные образования могли формировать стратегию своего развития³.

Одним из основных направлений работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления является активное взаимодействие с общероссийскими и межрегиональными советами и ассоциациями, деятельность которых направлена на развитие и защиту муниципальных интересов на всей территории Российской Федерации.

Среди общероссийских организаций первостепенное значение имеет Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), образованный в 2006 году советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации в целях организации и сотрудничества муниципалитетов и региональных советов, выражения и защиты муниципальных интересов в диалоге с органами федеральной власти и организации межмуниципального

¹ Там же.

² Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 26.07.2021).

³ Там же.

сотрудничества на международном уровне¹. Миссия ОКМО действительно глобальна – усиление роли и влияния местного самоуправления при формировании повестки внутренней и внешней политики России, ориентирование на улучшение качества жизни населения муниципальных образований.

Ввиду того, что учредителями ОКМО являются советы муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации, Конгресс объединяет муниципалитеты страны, представляя местное самоуправление как в высших органах государственной власти, так и на международной арене, формируя муниципальную часть делегации России в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, являясь постоянным наблюдателем при комиссии межпарламентской ассамблеи СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления².

Еще одной всероссийской организацией, представляющей интересы местного самоуправления, является Всероссийский Совет местного самоуправления (ВСМС), главной целью деятельности которого является обеспечение условий, при которых каждый человек будет иметь реальную возможность влиять на процесс выработки решений органами местного самоуправления³. В рамках работы ВСМС происходит сбор и распространение лучших муниципальных практик путем реализации проектов и программ, направленных на повышение и поддержку гражданской активности местного населения.

Как пример можно привести проект из фонда президентских грантов «Лучшие практики благоустройства сельских поселений с привлечением граждан», направленный на выявление, обобщение, систематизацию и тиражирование позитивного опыта создания комфортной среды и обустройства общественных пространств на селе с привлечением активных жителей,

¹ См.: Официальный сайт Общероссийского Конгресса муниципальных образований. URL: <http://www.okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 26.07.2021).

² Там же.

³ См.: Официальный сайт Всероссийского совета местного самоуправления. URL: <http://www.vsmsinfo.ru> (дата обращения: 26.07.2021).

некоммерческих организаций, территориального общественного самоуправления, представителей бизнеса и студенческих сообществ¹.

Среди межрегиональных организаций, взаимодействующих с Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, выделим Ассоциацию муниципальных образований «Города Урала». Данная ассоциация образована в 1997 году, основным направлением ее деятельности является информационная, а также законодательная работа и защита интересов городов, обмен опытом, экономические и внешние связи, пропаганда идей местного самоуправления². В настоящий момент в состав ассоциации входит 34 муниципальных образования из 10 субъектов Российской Федерации³. Ежегодно на совещаниях Ассоциации «Города Урала» рассматриваются и отрабатываются вопросы жилищно-коммунального и теплоэнергетического хозяйства, благоустройства, экологии, стратегического и социально-экономического развития города, потребительского рынка, предпринимательства, образования, здравоохранения, культуры и др.

Еще одной значимой организацией, способствующей развитию местного самоуправления и укреплению взаимодействия с органами государственной власти, является Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) – добровольная организация межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока, образованная в 1986 году в целях содействия социально-

¹ См.: Официальный сайт Всероссийского совета местного самоуправления. URL: <http://vsmsinfo.ru/proekt-luchshie-praktiki-blagoustrojstva-selskikh-poselenij-s-privlecheniem-grazhdan> (дата обращения: 26.07.2021).

² См.: Официальный сайт Ассоциации муниципальных образований «Города Урала». URL: <http://www.amogu.ru> (дата обращения: 26.07.2021).

³ В настоящее время в состав Ассоциации входит 34 муниципальных образования из 10 субъектов Российской Федерации (областей Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской, Оренбургской; Пермского края, республик Башкортостана и Удмуртии; автономных округов Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого): города Березники, Воткинск, Глазов, Далматово, Екатеринбург, Заводоуковск, Ижевск, Ишим, Катайск, Кировград, Курган, Магнитогорск, Можга, Муравленко, Нижний Тагил, Новый Уренгой, Нягань, Озерск, Орск, Пермь, Полевской, Пыть-Ях, Салехард, Сарапул, Саткинский муниципальный район, Снежинск, Стерлитамак, Сургут, Тобольск, Троицк, Тюмень, Ханты-Мансийск, Челябинск, Шадринск // Официальный сайт Ассоциации муниципальных образований «Города Урала». URL: <http://www.amogu.ru> (дата обращения: 26.07.2019).

экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и межмуниципальному сотрудничеству¹. Кроме осуществления непосредственно межмуниципального сотрудничества, одним из направлений деятельности АСДГ является взаимодействие с федеральными органами государственной власти. Некоторые главы городов Сибири и Дальнего Востока входят в состав Советов по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, председателе Государственной Думы, доводя мнение муниципального сообщества до уровня государственной власти. Деятельность Ассоциации активно способствует развитию местного самоуправления как базового института гражданского общества в Российской Федерации².

Во взаимодействии органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления, находящихся на территории данного субъекта, значительную роль играют комитеты и комиссии, входящие в структуру законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Так, в структуру Законодательного Собрания Свердловской области входит Комитет по региональной политике и развитию местного самоуправления, являющийся постоянно действующим органом Законодательного Собрания Свердловской области. Основными направлениями деятельности Комитета являются предварительное рассмотрение законопроектов и проектов иных правовых актов и взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления, организациями и гражданами, в том числе путем организации семинаров, круглых столов, консультативных и экспертных советов, проведения иных мероприятий³. Заседания Комитета проходят раз в месяц,

¹ Информация с официального интернет-портала Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. URL: <https://www.asdg.ru/about/> (дата обращения: 11.01.2022).

² Там же.

³ См.: Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 6 декабря 2016 г. № 251-ПЗС «О Положении о Комитете Законодательного Собрания Свердловской области по региональной политике и развитию местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

основные направления деятельности распределяются между депутатами, входящими в его состав¹.

Немаловажное значение для эффективного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области и муниципальных образований, находящихся на ее территории, отводится Совету представительных органов муниципальных образований Свердловской области – постоянно действующему совещательному и консультативному органу, образованному в целях координации и взаимодействия органов законодательной власти Свердловской области и представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области². Совет формируется из руководителей представительных органов муниципальных образований Свердловской области и депутатов Законодательного Собрания Свердловской области. Как правило, заседания Совета проводятся дважды в год. На первом заседании подводится итог работы Совета за прошедший год, на втором заседании рассматривается план работы Совета на предстоящий год. На повестку заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области выносятся вопросы реализации государственных программ Свердловской области, практики применения отдельных нормативно-правовых актов Свердловской области, анализируется совместная деятельность органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по различным направлениям и сферам деятельности, подводятся итоги конкурса, посвященного дню местного самоуправления, и другие вопросы³.

¹ См.: Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. URL: http://zssso.ru/structure/committees_and_commissions/item/9804/ (дата обращения: 06.09.2021).

² См.: Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. URL: http://zssso.ru/activity/council_representatives (дата обращения: 06.08.2021).

³ См., например: Повестка 26 заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области от 18 апреля 2018 года; Повестка 27 заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области от 10 декабря 2018 года; Повестка 28 заседания Совета представительных органов муниципальных

На основании проведенного анализа отметим, что деятельность координационных и консультационных органов имеет важное значение для развития эффективного государственно-муниципального взаимодействия.

Осуществление совместных мероприятий, конференций, рабочих встреч по обмену опытом.

Проведение рабочих встреч, конференций и иных совместных мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления является одной из часто встречающихся форм государственно-муниципального взаимодействия. Об этом же свидетельствует проведенный анализ официальных интернет-порталов органов государственной власти и местного самоуправления на территории Уральского федерального округа.

Так, в целях реализации Указа Президента Российской Федерации «О Дне местного самоуправления»¹ в Свердловской области организована работа по подготовке и проведению соответствующих мероприятий, в рамках которой создан организационный комитет, в состав которого вошли руководители органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления, а также представители научного сообщества².

Для реализации указанных мероприятий утвержден План совместных мероприятий, в рамках которого проходят совместные научно-практические конференции, круглые столы, спортивные соревнования по традиционным для Свердловской области видам спорта, выставки архивных документов, циклы уроков местного самоуправления в образовательных организациях общего, среднего профессионального и высшего образования с участием представителей

образований Свердловской области от 18 апреля 2019 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. URL: http://zssso.ru/activity/council_representatives (дата обращения: 06.08.2021).

¹ См.: Указ Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805 «О Дне местного самоуправления» // Российская газета. 2012. № 132. 13 июня.

² См.: Официальный интернет-портал Губернатора Свердловской области. URL: <http://www.gubernator96.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области и многое другое¹.

Рабочие встречи органов государственной власти и местного самоуправления могут проводиться в целях обсуждения важных вопросов, имеющих значение для государственного и местного уровней публичной власти. Например, в 2020 году в Челябинске состоялась встреча с представителями молодежи и органов местного самоуправления по обсуждению предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации и вопросов развития сельских территорий².

Такие рабочие встречи с представителями органов местного самоуправления проводятся не только региональными, но и федеральными органами государственной власти. Так, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера провел выездное совещание в городе Тюмени на тему «Опыт взаимодействия органов государственной власти Тюменской области и органов местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития территорий и создании комфортных условий проживания граждан» с участием представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Тюменской области, органов местного самоуправления, научных и общественных организаций, а также хозяйствующих субъектов³.

Также в целях оптимизации государственно-муниципального взаимодействия могут проводиться организационные мероприятия с участием высшего должностного лица субъекта Федерации. Так, распоряжением Правительства Тюменской области утвержден Порядок подготовки

¹ Там же.

² См.: Официальный сайт Правительства Челябинской области. URL: <http://www.pravmin74.ru>. (дата обращения: 10.03.2021).

³ См.: Официальный интернет-портал Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. URL: <http://www.region.council.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

организационных мероприятий с участием Губернатора Тюменской области¹, пункт 4 которого предусматривает подготовку рабочей поездки Губернатора в муниципальные образования Тюменской области. По итогам рабочей поездки формируется сводный перечень поручений Губернатора области.

Положительной можно признать практику проведения Дней депутата областной Думы в муниципальных образованиях Курганской области, которые проводятся в целях определения роли депутатов областной Думы в решении наиболее актуальных для муниципального образования проблем, отработки перспективных вопросов взаимодействия областной Думы с органами местного самоуправления².

Таким образом, отметим, что совместные конференции, рабочие встречи по обмену опытом, а также проведение иных совместных мероприятий является часто встречающейся и эффективной формой взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Заключение договоров и соглашений о взаимодействии, в том числе связанных с вопросами местного значения муниципальных образований.

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации³ возможно взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Федерации для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения и в интересах населения муниципального образования. Однако заключение договоров и соглашений о передаче полномочий от одного уровня

¹ См.: Распоряжение Правительства Тюменской области от 9 марта 2011 г. № 233-рп «О порядке подготовки организационных мероприятий с участием Губернатора Тюменской области» // Интернет-портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <http://www.admtumen.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

² См.: Постановление Курганской областной Думы от 24 ноября 2015 г. № 288 «О концепции взаимодействия Курганской областной Думы с представительными органами муниципальных образований Курганской области» // Официальный сайт Курганской областной Думы. URL: <http://www.oblduma.kurgan.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

публичной власти другому прямо противоречит Конституции Российской Федерации.

К примеру, такая норма содержалась в ранее действовавшем законе Свердловской области «О местном самоуправлении в Свердловской области»¹. Пункт 2 статьи 44 указанного закона устанавливал возможность передачи отдельных государственных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления на договорной основе. В этом случае контроль и взаимная ответственность устанавливались принятым договором.

В Методических рекомендациях по передаче государственных полномочий субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления, подготовленных Общероссийским конгрессом муниципальных образований, справедливо отмечается, что заключение договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления допустимо лишь при условии ратификации такого договора законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, т. е. при условии издания об этом соответствующего закона субъекта Российской Федерации².

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о низком взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления в форме заключения совместных договоров и соглашений, однако такая практика существует. К ней можно отнести соглашения и договоры о подготовке и проведении различных мероприятий и праздников³, о создании на

¹ См.: Закон Свердловской области от 13 апреля 1995 г. № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области» (утратил силу) // Областная газета. 1995. № 44.

² Цит. по: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 436.

³ См., например: Соглашение о подготовке и проведении в Свердловской области мероприятий, посвященных Празднику Весны и Труда, и субботника по уборке территорий между Правительством Свердловской области, Ассоциацией "Совет муниципальных образований Свердловской области", Региональным объединением работодателей "Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей", Свердловским областным объединением организаций профсоюзов "Федерация профсоюзов Свердловской области"» // Областная газета. 2015. № 64.

территориях муниципальных образований особых экономических зон¹, о предоставлении и расходовании бюджетных трансфертов² и прочее.

Вместе с тем считаем возможным и эффективным заключение договоров о совместной организации информационного взаимодействия на территориях субъектов Российской Федерации (например, предоставление жителям муниципальных образований, находящихся на территории субъектов Федерации, информационных услуг в сфере образования, здравоохранения, землепользования, жилищно-коммунального хозяйства и пр.).

Организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с п. 8.1 ч. 1 ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения относятся, в том числе, и полномочия по организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования, подготовки кадров для муниципальной службы. Основная обязанность в подготовке кадров для органов местного самоуправления лежит именно на муниципальных образованиях, о чем свидетельствует значительный объем муниципальных правовых актов, направленных на повышение уровня знаний и компетентности муниципальных служащих³.

¹ См., например: Соглашение о создании на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа // Документ официально опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Администрации города Кургана от 11 декабря 2013 г. № 9167 «Об утверждении Соглашения между Главным управлением образования Курганской области и Администрацией города Кургана о предоставлении и расходовании в 2013 году иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета на исполнение судебных актов о возложении на орган местного самоуправления муниципального образования Курганской области обязанности по предоставлению детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям, находящимся под опекой (попечительством), лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, жилых помещений по договорам социального найма, а также по выплате денежной компенсации в счет предоставления указанных жилых помещений» // Документ официально опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановление главы Кушвинского городского округа Свердловской области от 7 октября 2010 г. № 1138 «Об утверждении положения о повышении квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления Кушвинского городского округа»

В то же время Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (п. 121 ч. 1 ст. 44) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит участие в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также координации деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для муниципальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта Федерации. Ранее аналогичная норма содержалась в п. 63 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Очевидно, что получение и повышение профессионального образования муниципальных служащих – задача, имеющая региональное значение, так как от уровня компетентности и профессионализма лиц, осуществляющих власть местного самоуправления, зависит не только грамотное осуществление возложенных на них полномочий, но и соответствие муниципальных кадров занимаемому месту, «духу времени», а также социальным требованиям и

// Текст постановления официально опубликован не был. СПС «Гарант»; Постановление Администрации Качканарского городского округа Свердловской области от 2 октября 2012 г. № 1194 «Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях, подведомственных Главе Качканарского городского округа» // Сайт Качканарского городского округа Свердловской области. URL: <http://www.admngo.ru>; Постановление Администрации Сысертского городского округа свердловской области от 31 марта 2011 г. № 716 «Об утверждении положения об организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации Главы Сысертского городского округа, депутатов Думы Сысертского городского округа, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих Сысертского городского округа и работников муниципальных учреждений Сысертского городского округа» // Вестник Сысертского городского округа. 2011. № 14; Постановление главы Новолялинского городского округа Свердловской области от 29 марта 2011 г. № 280 «Об утверждении порядка организации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих органов местного самоуправления Новолялинского городского округа» // Текст постановления официально опубликован не был. СПС «Гарант» и т. д.

ожиданиям, что в итоге благоприятно скажется на развитии как муниципальных образований, так и региона в целом.

Субъекты Федерации закладывают в план бюджета расходы, связанные с профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности. Так, бюджет Свердловской области¹ на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов (Приложение № 5, номер строки – 1480), предусматривает расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, в размерах: 2022 год – 4061,7 тыс. руб.; 2023 год – 5038,4 тыс. руб.; 2024 год – 5245,0 тыс. руб.

Анализируя взаимодействие государственной власти и местного самоуправления в форме организации и подготовки (переподготовки) муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляемой компетентными органами государственной власти, можно сделать вывод о том, что в настоящее время отсутствуют четкие, единые требования к проведению такой подготовки. Однако ввиду того, что от грамотного, квалифицированного и своевременного обучения кадров зависит эффективность работы всей муниципальной системы, требуется особое внимание со стороны государственной власти субъектов Федерации к организации проведения курсов повышения квалификации, подготовки и переподготовки работников муниципальных образований, выездных семинаров, конференций и круглых столов по вопросам прохождения муниципальной службы с выделением соответствующих средств из регионального бюджета.

По нашему мнению, целесообразно закрепить общие положения о прохождении подготовки (переподготовки) и повышении квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц муниципальных

¹ См.: Закон Свердловской области от 8 декабря 2021 г. № 111-ОЗ «Об областном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

образований в конституциях (уставах) субъектов Федерации с детальной проработкой этих вопросов в соответствующих региональных законах¹.

Оказание методической помощи органами государственной власти органам местного самоуправления.

Региональные органы государственной власти постоянно анализируют и обобщают практику исполнения муниципальными образованиями федерального и регионального законодательства, в том числе по переданным государственным полномочиям. На основе таких обобщений впоследствии органы государственной власти субъекта Федерации разрабатывают методические рекомендации и оказывают иную методическую помощь органам местного самоуправления (например, направляют методические рекомендации или организуют встречи по обмену опытом).

Так, Правительством Свердловской области в 2017 году разработаны Методические рекомендации по актуализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований². Такая актуализация обусловлена необходимостью повышения эффективности реализации областных и муниципальных стратегических документов, составленных вне единой системы целеполагания и механизма реализации, координации государственного и муниципального стратегического планирования и управления.

Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области разработаны Методические рекомендации³ для органов

¹ Например, соответствующие поправки предлагаем внести в Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области».

² См.: Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 г. № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области.

³ См.: Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области от 5 июня 2014 г. № 80 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории свердловской области, по разработке краткосрочных планов реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской

местного самоуправления по разработке краткосрочных планов реализации Региональной программы¹ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на 2015–2044 годы. На основании данных методических рекомендаций и законов Свердловской области² муниципальные образования разрабатывают и утверждают краткосрочные планы реализации региональной программы капитального ремонта³.

Безусловно, оказание методической помощи государственной региональной властью органам местного самоуправления муниципальных образований имеет важное значение в построении эффективного взаимодействия обоих уровней публичной власти.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

Статья 18.1 ФЗ № 131-ФЗ содержит положения касательно оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, перечень

области на 2015–2044 годы, утвержденной постановлением Правительства свердловской области от 22 апреля 2014 г. № 306-ПП» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

¹ См.: Постановление Правительства Свердловской области от 22 апреля 2014 г. № 306-ПП «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2015-2044 годы» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

² См., например: Закон Свердловской области от 19 декабря 2013 г. № 127-ОЗ «Об обеспечении проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Свердловской области» (с изменениями и дополнениями) // СЗ Свердловской области. 2014. № 12-2 (2013). Ст. 2177.

³ См., например: Постановление Администрации города Нижний Тагил Свердловской области от 27 июля 2017 г. № 1800-ПА «Об утверждении Краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2018–2020 годы на территории муниципального образования город Нижний Тагил» (с изм. и доп.) // Тагильский рабочий. 2017. № 86; Постановление Администрации городского округа Первоуральск Свердловской области от 2 ноября 2017 г. № 2203 «Об утверждении краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2018–2020 годы на территории городского округа Первоуральск» (с изм. и доп.) // Вечерний Первоуральск. 2013. № 68.

показателей которых устанавливается Президентом Российской Федерации¹, а процедура оценки эффективности – Правительством Российской Федерации². Анализируя данную форму взаимодействия, важно отметить, что речь идет не о контроле или надзоре за органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти, а о «полезности» их деятельности в соответствии с установленными показателями³. В.И. Васильев полагает, что положения указанной нормы свидетельствуют о «...тотальном мониторинге работы органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения»⁴, что ставит под сомнение положения о самостоятельности низового уровня публичной власти и введение механизмов подотчетности органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов.

Дискуссионность оценки деятельности органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти подтверждается еще и тем, что поощрение в виде грантов от субъектов получают только «лучшие» муниципалитеты, достигшие наивысших показателей. Кроме того, крупные муниципальные образования, являющиеся к тому же административными центрами, находятся в более выгодном положении ввиду большей социально-экономической развитости. И видится целесообразным как раз оказывать помощь

¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» (ред. от 11 июня 2021 г.) // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

² Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7490.

³ 13 показателей установлены Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и 27 показателей установлены Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"».

⁴ Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник.

отстающим муниципалитетам, однако законодательство этого не предусматривает. Поэтому считаем необходимым предоставить субъектам Федерации право самостоятельно устанавливать дополнительные критерии, учитывающие в том числе специфику субъекта, что, по мнению О.А. Кожевникова и А.Н. Мещерякова, «будет вполне справедливо, поскольку гранты выделяются за счет бюджета субъекта РФ»¹.

Участие органов местного самоуправления в избрании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Данная форма государственно-муниципального взаимодействия регламентируется до 1 января 2023 года статьей 18 ФЗ № 184-ФЗ, а после – статьей 22 ФЗ № 414-ФЗ и представляет своего рода «муниципальный фильтр», применяемый при избрании глав субъектов Российской Федерации, суть которого заключается в обязательной поддержке кандидата на должность главы субъекта депутатами представительных органов муниципальных образований (от 5 до 10 %) и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов, муниципальных и городских округов субъекта Российской Федерации. Депутат или глава муниципального образования могут поддержать только одного кандидата.

Данная форма взаимодействия была введена законодателем в 2012 году и сразу же получила ряд неодобрительных отзывов со стороны ученых и практиков². По замыслу законодателя, «муниципальный фильтр» необходим для

¹ Кожевников О.А., Мещеряков А.Н. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 89.

² См., например: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 140–156; Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 15–19; Соловьев С.Г. Муниципальный фильтр как потенциальный инструмент развития российского местного самоуправления // Черные дыры в российском законодательстве. 2018. № 4. С. 29–33; Альбикив

того, чтобы не допустить на должность главы субъекта «случайных» людей (ведь муниципальные депутаты такого кандидата поддерживать не станут) и получить одобрение кандидата представителями местной власти, что поможет в дальнейшем избежать конфликтов между регионом и муниципалитетом. Однако практика пошла по иному пути, используя «муниципальный фильтр» для легитимации только тех кандидатов на должность главы субъекта, которые «угодны» преобладающей политической партии, к которой принадлежат депутаты представительных органов муниципальных образований. В итоге вполне компетентные кандидаты лишаются возможности собрать необходимое минимальное количество подписей.

Положения ФЗ № 184-ФЗ стали предметом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации¹. По мнению заявителей, оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку вводят необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, не позволяя в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения, а также возлагают на местное самоуправление не свойственные ему полномочия.

Однако высший орган конституционной юстиции подтвердил соответствие Основному закону оспариваемых положений, указав, что по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации при установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую

Р.Ф. Муниципальный фильтр: не назначение и не выборы, или кто крайний в очереди на губернаторство? // Теория государства и права. 2018. № 4. С. 134–141; и т. д.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 8062.

должность числа выборных лиц местного самоуправления исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей.

Веденный законодателем как инструмент демократического барьера для замещения должности главы субъекта Федерации «муниципальный фильтр» уничтожил политическую конкуренцию и оказал, по мнению Р.Ф. Альбикова, «...серьезное влияние на организацию местного самоуправления в нашей стране»¹.

Полагаем, что заградительные барьеры для замещения должности главы субъекта Российской Федерации обязательно должны присутствовать в избирательном праве, однако видится более целесообразным заменить участие депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных образований на аналогичный сбор подписей избирателей за того или иного кандидата.

Заслушивание отчетов должностных лиц в представительном органе муниципального образования.

В соответствии с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утверждённой Приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»², установлено, что должностные лица территориальных органов МВД России отчитываются, в том числе, перед представительными органами муниципальных образований, что является обязательной деятельностью территориального органа

¹ Альбиков Р.Ф. Указ. соч. С. 139.

² См.: Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» // Российская газета. 2011. № 220. 3 окт.

МВД России по информированию муниципальных органов о деятельности полиции.

В соответствии с данной Инструкцией отчет должностных лиц территориальных органов МВД России проводится в целях создания условий для реализации права на получение достоверной информации о деятельности ОВД; обеспечения открытости и публичности; повышения уровня доверия к сотрудникам ОВД. Безусловно, представительный орган муниципального образования, представляя интересы непосредственно населения муниципального образования, должен знать о состоянии правопорядка на его территории. Отчеты должностных лиц территориальных органов МВД России способствуют взаимодействию с муниципальными органами по предупреждению и раскрытию преступлений и правонарушений.

Уполномоченными отчитываться о деятельности полиции перед представительным органом муниципального образования являются начальники управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управлений, отделов, отделений МВД России. Отчеты проводятся один раз в год в первом квартале года, следующего за отчетным¹.

¹ См., например: Отчеты должностных лиц // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Московской области. URL: <https://50.мвд.пф/DEJATELNOST/отчеты-руководителей>; Отчеты руководителей районных ОВД перед Думой и администрациями муниципальных образований Свердловской области за 2020 год // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Свердловской области. URL: https://66.мвд.пф/dejatelnost-gu/Otcheti_dolznhostnih_lic/Grafiki_rukovoditelej_OVD/vystuplenia/отчеты-руководителей-районных-овд-за2020; Отчеты начальников межмуниципальных отделов перед представительными органами местного самоуправления // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Тюменской области. URL: https://72.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolznhostnih_lic/Otcheti_nachalnikov_OVD; Выступления начальников территориальных органов внутренних дел Челябинской области перед представительными органами муниципальных образований // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Челябинской области. – URL: https://74.мвд.пф/dejatelnost/Otcheti_dolznhostnih_lic/managers_police_2014; и пр. (дата обращения: 14.01.2022).

Проведённый анализ отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России свидетельствует о том, что в абсолютном большинстве случаев¹ представительные органы муниципальных образований информацию, содержащуюся в отчете, принимают к сведению и признают работу соответствующего отдела полиции удовлетворительной. По нашему же мнению, суть заслушивания отчетов должностных лиц заключается не только в информировании представительного органа о состоянии правопорядка на соответствующей территории, но и во взаимодействии, которое предполагает обоюдную деятельность и обратные связи. Такой обратной связью могут быть различные рекомендации депутатов по улучшению качества работы территориальных органов МВД России как в целом, так и по предупреждению и раскрытию преступлений и правонарушений в определенных сферах.

Кроме того, представительные органы муниципальных образований по результатам отчета вправе признать работу соответствующего отдела полиции неудовлетворительной, например, в случае существенного прироста совершенных преступлений и правонарушений на соответствующей территории. В подобной ситуации целесообразным видится применение рычагов воздействия со стороны представителей населения к должностным лицам полиции, ответственным за состояние правопорядка на соответствующей территории, например, проведение внеочередной аттестации.

В этой связи предлагаем дополнить часть 4 статьи 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² основанием для проведения внеочередной аттестации начальников управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным

¹ Автором проанализированы выписки из протоколов заседаний представительных органов муниципальных образований, находящихся на территориях Московской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, по заслушиванию отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России за 2019–2020 гг.

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управлений, отделов, отделений МВД России, уполномоченных ежегодно отчитываться о проделанной работе перед представительными органами муниципальных образований в соответствии с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утверждённой Приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России», при признании соответствующим представительным органом муниципального образования их работы неудовлетворительной. При этом в аттестационную комиссию должен обязательно входить представитель представительного органа муниципального образования, признавшего работу отдела полиции неудовлетворительной.

Полагаем, что введение механизмов обратной связи при заслушивании представительным органом муниципального образования отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, в том числе предусматривающих их ответственность, укрепит сотрудничество между двумя органами и повысит уровень правопорядка на соответствующей территории.

Государственная регистрация уставов муниципальных образований и ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹ уставы муниципальных образований подлежат обязательной государственной регистрации. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Помимо государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальные нормативные правовые акты также подлежат

¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3108.

занесению в федеральный регистр (статья 4.1 ФЗ № 131-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»¹).

Регистрация уставов и нормативных правовых актов муниципальных образований связана с установлением единого порядка, что, по мнению В.И. Васильева, «...способствует преодолению расплывчатости, неопределенности, а то и неполного соответствия конституционным установлениям»². Поддерживаем точку зрения Л.Т. Чихладзе, назвавшего государственную регистрацию уставов муниципальных образований «разумной централизацией местного самоуправления»³. Полагаем, что государственная регистрация уставов муниципальных образований и ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов – необходимая форма государственно-муниципального взаимодействия, направленная на обеспечение их соответствия законодательству Российской Федерации, учет и систематизацию, а также получение информации о муниципальных нормативных правовых актах.

Таким образом, подводя итог, повторим, что форма взаимодействия государственной власти и местного самоуправления – это объективно выраженная часть деятельности государственных и местных органов по взаимодействию всего аппарата публичной власти, с помощью которой реализуется содержание данной деятельности. Направления государственно-муниципального взаимодействия соотносятся с формами как общее и часть, где в качестве общего выступают направления, в рамках которых анализируемое взаимодействие происходит посредством реализации различных форм.

¹ Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4301.

² См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М., 2012.

³ Чихладзе Л.Т. Государственная регистрация уставов муниципальных образований как элемент «разумной централизации» местного самоуправления в Российской Федерации // Человек. Общество. Государство: межвузов. сб. науч. работ преподавателей, аспирантов, студентов. М.: РУСАЙНС, 2017. С. 15.

Правовое регулирование приведенных форм взаимодействия в настоящее время требует дополнительной регламентации для устранения описанных выше проблем. В частности, проведенный анализ свидетельствует, что большинство форм государственно-муниципального взаимодействия характеризуется прямыми связями сверху вниз. Обратные связи снизу вверх представлены такими формами, как законодательная инициатива представительного органа муниципального образования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации, заключение договоров, создание совместных координационных, совещательных органов, рабочих групп, заключение договоров и участие в совместных мероприятиях. Однако решения, принятые на совместных мероприятиях, а также совещательными органами и рабочими группами, не являются обязательными для органов государственной власти, а заключение договоров на практике применяется очень редко. В этой связи можно сделать вывод о нарушении баланса взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Полагаем, что законодательно необходимо предоставить низовому уровню публичной власти больше механизмов обратной связи для уравнивания института государственно-муниципального взаимодействия.

§ 2.3. Реализация отдельных форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе

Проанализированные выше формы государственно-муниципального взаимодействия, как правило, не вызывают критики и разногласий в процессе их реализации ни со стороны участников взаимодействия, ни со стороны научного сообщества. Однако на современном этапе развития российского конституционализма все чаще поднимается вопрос усиления государственного влияния на местное самоуправление в контексте реализации таких форм взаимодействия, как участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления; участие органов государственной власти в

преобразовании муниципальных образований; перераспределение полномочий между органами государственной и местной власти. Соответственно, эти вопросы требуют более глубокого научного анализа и выработки предложений по совершенствованию их законодательного регулирования и практики реализации.

Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления. Согласно Конституции Российской Федерации, население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131). Однако поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 года в конструкцию указанной статьи была введена часть 1.1, согласно которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом».

Для начала определимся с содержанием понятий «определение структуры» и «участие в формировании». Структура – это строение чего-либо, расположение частей. Применительно к рассматриваемому вопросу, определение структуры органов местного самоуправления – это не что иное, как установление населением того, какие органы местного самоуправления будут созданы в муниципальном образовании. В соответствии со статьей 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования». Следовательно, население самостоятельно выбирает из указанного перечня необходимые к созданию органы местного самоуправления (три из которых создаются обязательно) и должностных лиц.

Участие в формировании органов местного самоуправления представляет собой более глубокий процесс, нежели определение их структуры, и заключается в наделении соответствующих органов и должностных лиц правами на осуществление местного самоуправления от имени населения муниципального образования. Однако население муниципального образования не всегда принимает в этом участие. Одним из наиболее дискуссионных является вопрос избрания глав муниципальных образований представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

До 2014 года главы муниципальных образований избирались либо на муниципальных выборах (сходе граждан), либо представительным органом из своего состава. Избрание последним способом не исключает участия местного сообщества в формировании органов местного самоуправления, поскольку народных депутатов население выбирает напрямую, следовательно, они правонаделены населением муниципального образования на осуществление власти от их имени. Однако в 2014 году законодатель ввел альтернативный способ замещения должности главы муниципального образования посредством избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, дав повод для начала научных дискуссий¹ относительно легитимности способа замещения должности.

Институт главы муниципального образования берет свое начало с 1995 года, когда Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² закрепил возможность создания в муниципальных образованиях должности главы муниципального образования –

¹ См., например: Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 26–37; Чихладзе Л.Т. К вопросу о новом способе наделения полномочиями глав муниципальных образований // Проблема муниципалитетов в разрезе правового обществоведения: сб. ст. к Всероссийской науч.-практ. конф. Уфа, 2019. С. 27–33; Наумкина В.В. Способы избрания главы муниципального образования // Право и государство: теория и практика. 2020. № 1 (181). С. 263–264.

² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Учреждение данной должности было в ведении муниципалитетов и не являлось обязательным.

До принятия указанного закона в российской правовой системе использовались схожие понятия: «глава местной администрации»¹, «глава местного самоуправления»². Однако они не имели формального юридического закрепления и в некоторых нормативных правовых актах могли использоваться как тождественные³.

Говоря о содержании данных понятий, отметим, что они имеют принципиальные различия. Так, по мнению Н.В. Джагарян, «"глава местной администрации" обозначает лицо, возглавляющее структуру административных (исполнительно-распорядительных) органов муниципального образования... в свою очередь "глава местного самоуправления" не является юридически корректным, поскольку у местного самоуправления как формы осуществления публичной власти... не может быть главы»⁴. Полностью поддерживаем данную точку зрения и считаем некорректным отождествление понятий «глава муниципального образования» и «глава местной администрации», так как, во-первых, круг полномочий главы муниципального образования значительно шире, нежели круг полномочий главы местной администрации (даже в случаях, когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию), а во-вторых, должность главы муниципального образования предполагает выборность в различных ее формах, тогда как должность главы местной администрации

¹ См.: Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

² См.: Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3249.

³ См.: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Российские вести. 1993. № 210.

⁴ Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 4 (4). С. 69.

назначаема. Что касается понятия «глава местного самоуправления», то оно неверно, так как у местного самоуправления как формы организации народом своей власти главы быть не может.

Пришедший на смену Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ изъял из ведения муниципалитетов вопрос учреждения должности главы муниципального образования и закрепил обязательность таковой в структуре органов местного самоуправления (часть 2 статьи 34). По-иному изложил законодатель и само понятие «глава муниципального образования», заменив его с «выборного должностного лица» на «высшее должностное лицо». Для начала определимся, кто такой глава муниципального образования и какие функции на него возложены.

А.Н. Кокотов отмечает, что «должность главы муниципального образования – одна их ключевых в системе местного самоуправления. Авторитетный руководитель... способный решать проблемы населения... нужен обществу»¹. Схожего мнения придерживается С.Г. Соловьев, характеризуя главу муниципального образования как «занимающего ключевую позицию в системе местного самоуправления, не просто возглавляя деятельность по осуществлению местного самоуправления, а олицетворяя власть на местном уровне»².

Названные авторы сходятся во мнении, что глава муниципального образования является ключевой фигурой в системе органов местного самоуправления. Наличие у него представительских полномочий и права без доверенности действовать от имени муниципального образования (часть 4 статьи 36 ФЗ № 131-ФЗ) свидетельствует о значимости главы муниципального образования в институте народного представительства и отвечает демократическим ценностям о способе выражения воли населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

¹ Муниципальное право России: учебник для академического бакалавриата / под. ред. А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 402.

² Соловьев С.Г. Эволюция механизма муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 41–43.

Если глава муниципального образования выражает волю населения соответствующей территории и представляет интересы муниципального образования в различного рода отношениях, то логичным является выборный способ замещения должности. Как отмечают А.В. Москалев и Л.И. Бусыгин, «муниципальные выборы – форма непосредственной демократии, которая... позволяет главе муниципального образования приобрести высшую легитимность и доверие населения»¹.

В.В. Наумкина выделяет три аспекта избрания главы муниципального образования посредством конкурса: организационный, функциональный и профессиональный².

К организационному аспекту относится организация наделения кандидата полномочиями главы муниципального образования. Здесь важно отметить, что раз местное самоуправление является формой организации народной власти, то и участие населения муниципального образования в формировании его органов, несомненно, имеет существенное значение, в связи с чем преимущественным является способ избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах. Выборный способ наделения главы муниципального образования полномочиями в большей степени отвечает идеям демократии и выступает важным условием реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Тем не менее у данного способа есть недостатки, главными из которых, по мнению В.В. Наумкиной³, являются «психологические факторы, влияющие на волеизъявление населения». К ним можно отнести различные избирательные технологии, мастерство ораторского искусства кандидата на должность главы, его харизматичность, умение вести диалог с избирателями и много другое. В итоге должность главы муниципального образования вполне может занимать (и такое случалось и случается повсеместно)

¹ Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 3 (13). С. 34.

² См.: Наумкина В.В. Указ. соч. С. 263.

³ Там же. С. 264.

лицо, не имеющее опыта государственно-муниципального управления и выигравшее предвыборную гонку исключительно умением «красиво говорить». И неспособность населения объективно оценить возможность осуществления (в зависимости от законодательства и общей обстановки в стране) заявленных кандидатом обещаний способствует некачественному отбору глав муниципальных образований.

Говоря о функциональном аспекте, стоит отметить, что положение главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления зависит не только от способа наделения его полномочиями, но и от модели организации структуры органов местного самоуправления, относящейся (за исключением прямого законодательного указания) к ведению местных сообществ. Так, глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию, а в случае избрания представительным органом из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Поэтому положение главы муниципального образования зависит не только от выборного или конкурсного способа наделения его полномочиями, но и от закрепленной в уставе модели.

Профессиональному аспекту в наибольшей степени отвечает конкурсная модель замещения должности главы муниципального образования. Именно конкурсный отбор позволяет предъявлять к кандидатам профессиональные требования как условие участия в конкурсе, а также учитывать совокупность профессиональных качеств кандидатов на пост главы муниципального образования.

Тем не менее, у конкурсной модели есть немало противников. Так, по мнению Л.Т. Чихладзе, «данный способ исключает возможность участия

населения в выборе главы муниципального образования»¹, что существенно подрывает институт муниципального представительства в целом. Не менее веским аргументом нежелательности конкурсного отбора является степень участия в нем государственной власти субъекта Российской Федерации: половина членов конкурсной комиссии для большинства видов муниципальных образований назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и половина – представительным органом муниципального образования. То есть отбирать кандидатов на должность главы муниципального образования и проводить среди них конкурс будут лица, половина из которых назначена властью иного уровня (и даже иного вида). В таком случае велика вероятность, что муниципальное образование будет возглавлять лицо, «угодное» субъекту Федерации и, возможно, не поддерживаемое населением.

Однако еще более спорным относительно способа наделения полномочиями глав муниципальных образований выглядят положения Законопроекта № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти», согласно которым глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Насколько такой вариант приемлем для института местного самоуправления – вопрос весьма дискуссионный.

Участие органов государственной власти субъекта Федерации в формировании органов местного самоуправления было предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации² в части предоставления

¹ Чихладзе Л.Т. К вопросу о новом способе наделения полномочиями глав муниципальных образований. С. 28.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

субъектам Российской Федерации избыточных прав при решении данного вопроса. Кроме того, по мнению заявителей, закрепление полномочий по определению порядка формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением за субъектами Российской Федерации не согласуется с ранее вынесенным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П¹, согласно которому переход от прямых выборов населением представительного органа верхнего территориального уровня к его формированию из представителей поселенческих муниципальных образований, возможен только по решению представительных органов этих муниципальных образований и с учетом мнения населения, проживающего на данной территории.

Представляется, что доводы заявителей вполне обоснованные, ведь если руководствоваться оспариваемыми положениями статей 35 и 36 ФЗ № 131-ФЗ, может возникнуть ситуация, при которой представительный орган муниципального района будет сформирован из представителей поселений, избранных представительным органом данных поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, т. е. не получивших мандата от самого населения муниципального образования.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность регулирования законом субъекта Федерации способа замещения главы муниципального образования (местной администрации), пояснив, что применительно к верхнему территориальному уровню может устанавливаться невыборный (в том числе единственный) способ наделения полномочиями, тогда как для низового (поселенческого) уровня прямые выборы главы муниципального образования не могут быть исключены, и должна быть

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

обеспечена альтернативность при выборе населением модели замещения главы муниципального образования.

Полагаем, что сама по себе конкурсная модель замещения должности главы муниципального образования имеет право на существование ввиду возможности предъявления к кандидатам профессиональных требований, однако участие органов государственной власти субъектов Федерации в формировании конкурсных комиссий является избыточным. Оптимальной была бы практика, при которой половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального образования, а половина – населением муниципального образования, например, из числа почетных граждан или от общественной палаты муниципального образования. Подобный способ формирования конкурсных комиссий вобрал бы в себя профессиональный аспект при выборе кандидатов на должность главы муниципального образования и позволил бы жителям больше участвовать в его избрании.

Предоставление субъектам Федерации права законодательно устанавливать один из двух способов формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением, а также один из нескольких способов избрания главы муниципального образования и вариантов его места в системе органов местного самоуправления, по нашему мнению, лишает граждан права не только на осуществление местного самоуправления, но и на народное представительство, что в корне противоречит Конституции Российской Федерации.

Как справедливо отмечает П.А. Астафичев, «...выражение суверенитета народа через народное представительство – цель, ... на достижение которой должна быть направлена вся система регулирования конституционно-правовых отношений»¹. Поэтому при решении данной проблемы важно опираться на то, что местное самоуправление является в первую очередь формой народной власти, и именно население муниципального образования должно участвовать в

¹ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 2006. С. 10.

определении ключевых аспектов его деятельности, а формирование органов местного самоуправления, назначение на должность и освобождение от должности выборных должностных лиц, безусловно, таковым является. Подобная практика ведет к отрыву местной власти от населения, незаинтересованности местного сообщества в осуществлении местного самоуправления и недоверию к «назначенным сверху» народным представителям.

Важно пересмотреть конституционные положения об участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности выборных должностных лиц и вернуть эти полномочия населению муниципальных образований как первичному звену в институте муниципального представительства.

Региональная правоприменительная практика также свидетельствует о наличии правовой дискуссии относительно участия субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления. Так, например, законом Свердловской области¹ предусмотрено, что глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области, избирается представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Данное положение стало предметом рассмотрения в Уставном Суде Свердловской области обращения жителей городского округа Дегтярск Свердловской области считающих, что оспариваемые правовые положения приняты без учета и вопреки мнению жителей, лишают граждан права выбирать главу городского округа, содержат правовую неопределенность относительно состава городских округов, для которых устанавливается единственно возможный

¹ Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».

способ избрания глав городских округов, нарушают их права и противоречат Уставу Свердловской области¹.

Однако Уставный Суд Свердловской области не усмотрел ущемления прав граждан городского округа Дегтярск и не выявил нарушений Устава Свердловской области, пояснив, что предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных ФЗ № 131-ФЗ способов избрания главы муниципального образования.

Учитывая изложенное и исходя из конституционных положений о том, что власть в Российской Федерации принадлежит многонациональному народу, а местное самоуправление является формой народной власти, считаем необходимым исключить из конструкции статьи 131 Конституции Российской Федерации часть 1.1 ввиду ее противоречия сущности и назначению местного самоуправления и закрепить положения, согласно которым население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, формирует органы местного самоуправления, назначает на должность и освобождает от должности выборных должностных лиц местного самоуправления.

Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в преобразовании муниципальных образований. В соответствии со ст. 13 ФЗ № 131-ФЗ федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъекта Федерации могут инициировать процедуру преобразования муниципальных образований путем объединения всех поселений муниципального района в одно большое муниципальное образование со статусом

¹ См.: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 19 октября 2017 г. «О соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ "Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" в связи с запросами граждан Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова» // Областная газета. 2017. № 200 (8255). 26 окт.

муниципального округа. Такое преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъекта Российской Федерации.

Стартом таких преобразований послужило дополнение в мае 2019 года статьи 13 ФЗ № 131-ФЗ частью 3.1-1, согласно которой объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа, что, по мнению А.В. Ильиных, может негативно повлиять на отдельные элементы правового статуса вновь созданного муниципального образования¹.

Проблема заключается в том, что данная норма позволяет субъектам отказываться от поселенческого уровня муниципальных образований, отдавая предпочтение муниципальным, городским округам. Данную тенденцию вполне можно считать централизацией местного самоуправления, потому как именно поселенческий уровень местного самоуправления в наибольшей степени отвечает принципу народовластия, когда каждый житель муниципального образования может непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. В условиях же укрупнения муниципальных образований, когда несколько самостоятельных поселенческих единиц преобразуются в одну, у значительного числа людей складывается «...стойкое ощущение, что они оказались в зоне чужого местного самоуправления, раскрывающего свой потенциал лишь для жителей бывшего районного центра (ныне центра округа)»². А.В. Ильиных такое

¹ См.: Ильиных А.В. Муниципальные округа в системе территориальной организации местного самоуправления: попытка правового моделирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 33.

² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.М. Павловой на нарушение ее конституционных прав ч. 3 ст. 13 и ч. 4 ст. 28, а также ч. 3 ст. 43 во взаимосвязи с ч. 1, 4 и 5 ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20.03.2020).

преобразование муниципальных образований называет агломерацией, то есть процессом объединения и накопления потенциалов¹.

В таких случаях на практике зачастую складывается ситуация, когда расстояние между бывшим поселением и центром нового объединенного муниципального образования составляет десятки километров (например, при преобразовании Наро-Фоминского муниципального района Московской области в Наро-Фоминский городской округ). Очевидно, что преодолевать такие расстояния, чтобы реализовать свои субъективные права, под силу не каждому жителю.

Субъекты Российской Федерации подобные территориальные преобразования обосновывают необходимостью сокращения чиновничьего аппарата, повышением эффективности взаимодействия регионального и муниципального уровней власти, улучшением социально-экономического положения муниципальных образований, консолидацией бюджета.

Однако считаем подобную аргументацию не вполне обоснованной. Так, говоря о сокращении административного аппарата, необходимо понимать, что в институте муниципального представительства, особенно поселенческого уровня, органы местного самоуправления выбираются населением напрямую, поэтому правильнее, на наш взгляд, говорить не о чиновниках, а о народных представителях, которые зачастую выполняют свои функции на неосвобожденной основе. Следовательно, при преобразовании поселений в муниципальный округ идет сокращение народных избранников, что само по себе противоречит сущности местного самоуправления, при этом экономия на их содержании является явно несущественной.

Тезис о повышении эффективности регионального и муниципального взаимодействия при преобразовании поселений также считаем необоснованным ввиду того, что в случае укрупнения муниципального образования интересы

¹ См.: Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? // Государство и право. 2020. № 2. С. 186.

малых территорий могут остаться без внимания региональных властей, тогда как, сохраняясь в статусе самостоятельных муниципальных образований, городские и сельские поселения могут рассчитывать на самостоятельный диалог с субъектом Федерации, в состав которого они входят. Следовательно, канал взаимодействия с регионами в случае укрупнения муниципальных образований для многих малых поселений будет затруднен.

Консолидация бюджета, как правило, является главным аргументом в пользу преобразования поселений, однако и здесь, по нашему мнению, присутствует некая недосказанность. Так, будучи самостоятельными муниципальными образованиями, городские и сельские поселения могли самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, вводить местные налоги и сборы, а также рассчитывать на финансовые трансферты от субъекта Федерации, в состав которого они входят. В случае же объединения территорий и консолидации бюджета в муниципальном округе нет гарантии того, что бывшим поселениям достанется от общего бюджета хоть малая его часть.

В преобразовании поселений, как правило, заинтересован будущий административный центр муниципального округа, поскольку большая часть бюджета будет уходить на его социально-экономическое развитие, тогда как территории бывших городских и сельских поселений, особенно те, что находятся в отдалении от административного центра нового муниципального образования, рискуют остаться без какой-либо финансовой поддержки.

Подобная практика неизбежно ведет к отрыву населения от местной власти и незаинтересованности в осуществлении местного самоуправления.

Ситуация еще более усугубилась с принятием поправок в часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, исключивших городские и сельские поселения из текста Основного закона. Закрепление в Конституции Российской Федерации положения о том, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, было гарантией его двухуровневой системы. Конструкция предыдущей редакции 131 статьи закрепляла приоритет городских и сельских поселений перед другими территориями, которыми являются, в том

числе, муниципальные и городские округа. Согласно новой редакции статьи 131 Конституции Российской Федерации, «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых установлены федеральным законом».

На первый взгляд, может показаться, что поправки статьи 131 Конституции Российской Федерации значительных изменений не внесли, ведь в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено создание городских и сельских поселений, однако исключение поселенческого уровня из текста статьи 131 Конституции Российской Федерации позволяет беспрепятственно изменить федеральное законодательство и отказаться от формирования поселенческого уровня муниципальных образований на своих территориях, что и представлено в Законопроекте № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в системе единой публичной власти», предлагающего в статье 9 оставить только три вида муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Как было сказано выше, упразднение поселений может привести к централизации местного самоуправления, которое после поправок в Конституцию Российской Федерации оказалось под еще большим давлением со стороны государственной власти. Об этом же говорит А.Н. Кокотов, подчеркивая, что «...федеральное законодательство пока не содержит мер, надлежащим образом гарантирующих право населения на местное самоуправление в условиях значительного укрупнения муниципальных образований. Это проблема, которая имеет конституционное значение»¹. Полностью поддерживаем данную точку зрения и считаем недопустимым исключение из текста 131 статьи Конституции

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.М. Павловой на нарушение ее конституционных прав ч. 3 ст. 13 и ч. 4 ст. 28, а также ч. 3 ст. 43 во взаимосвязи с ч. 1, 4 и 5 ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20.03.2020).

Российской Федерации поселенческого уровня муниципальных образований как первичного территориального звена осуществления местного самоуправления.

Схожего мнения придерживается Н.С. Бондарь, назвавший процесс объединения поселенческого уровня муниципальных образований в городские округа всеобщей «муниципальной урбанизацией»¹. При этом автор подчеркивает, что «...такого рода "муниципальная урбанизация" тем более сомнительна в регионах развитого сельского хозяйства, а также с учетом того, что само по себе сельское хозяйство в условиях санкций и иных негативных явлений в экономике стало своего рода локомотивом нынешнего экономического развития России»².

Все это так, и практика преобразования муниципальных образований путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (который в дальнейшем может быть преобразован в городской округ) неутешительна³.

Ситуация усугубляется еще двумя обстоятельствами: во-первых, инициировать объединение поселений муниципального района могут не только население и сами органы местного самоуправления, но и федеральные и региональные органы государственной власти (часть 2 статьи 13 ФЗ № 131-ФЗ). Полагаем, что в таких ситуациях у муниципалитетов нет *реальной* возможности не поддержать инициативу субъекта или федеральных органов государственной власти о преобразовании, ведь муниципальные образования зависимы от них, а конфронтация нежелательна ни тем, ни другим.

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Определению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.М. Павловой на нарушение ее конституционных прав ч. 3 ст. 13 и ч. 4 ст. 28, а также ч. 3 ст. 43 во взаимосвязи с ч. 1, 4 и 5 ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения 20.03.2020).

² Там же.

³ См.: По данным Федеральной службы государственной статистики, число городских, сельских поселений с января 2019 по 1 января 2021 годов уменьшилось на 1192 единицы. Из них преимущественно упраздняются сельские поселения – 1048 единица // Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 20.04.2021).

Во-вторых, объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, происходит с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района (часть 3.1-1 статьи 13 ФЗ № 131-ФЗ). Анализируемая норма содержит формулировку о том, что, «...если население двух и более поселений не выразило *в установленной форме* (курсив наш. – К.К.) своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется». Федеральным законодателем упомянутая «установленная форма» определена в виде голосования по вопросам преобразования муниципального образования (статья 24 ФЗ № 131-ФЗ). Часть 6 данной статьи уточняет, что голосование считается состоявшимися, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, а согласие населения полученным – если более половины принявших участие в голосовании жителей высказались за преобразование.

На практике сложно представить ситуацию, чтобы на муниципальных выборах явка избирателей была бы более 50 %, аналогично голосованию по вопросам преобразования муниципальных образований. Так, например, на выборы депутатов Екатеринбургской городской Думы в 2018 году явилось 22,3 % избирателей¹. И хотя федеральным законом прямо определено, что в случае объединения всех поселений муниципального района в муниципальный округ согласие населения на объединение дается путем голосования по вопросу преобразования, нередки случаи, когда вместо голосования проводятся публичные слушания², решения которых не носят обязательного характера для органов местного самоуправления. Подробная практика прямо противоречит положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и недопустима в вопросах преобразования муниципальных образований.

¹ См.: Официальный интернет-портал Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург». URL:<http://izkom.ekburg.ru/> (дата обращения: 14.10.2021).

² См., например: Создание муниципального округа // Официальный интернет-портал Бalezинского района Республики Удмуртия. URL: <https://balezino.udmurt.ru/city/okrug/> (дата обращения: 14.10.2021).

Кроме того, не можем согласиться и с решением законодателя о том, что согласие на преобразование муниципальных образований путем объединения всех поселений муниципального района в одно муниципальное образование выражает представительный орган. Подобная процедура не является нарушением конституционных прав местного сообщества на осуществление местной власти, ведь депутатов представительного органа население выбирает напрямую. Однако полагаем, что вопросы преобразования муниципальных образований, когда отдельные из них полностью перестают существовать как самостоятельные субъекты публичной власти, должны решаться посредством прямого волеизъявления населения, а не опосредованного.

На основании изложенного считаем возможным предложить вернуть в часть 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ формулировку, согласно которой объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем проведения голосования граждан, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона.

Перераспределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Весьма спорным на сегодняшний день является вопрос о перераспределении полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления (п. 1.2 ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ). По мнению А.В. Ильиных, перераспределение полномочий «...исключает стабильность и эффективность...» между государственной властью и местным самоуправлением¹. При этом законодатель не дает разъяснения относительно того, касается ли данное перераспределение полномочий только от органов государственной власти субъектов Федерации органам местного самоуправления, или возможна процедура и обратного перераспределения

¹ Ильиных А.В., Коробова Е.А., Фартыгин А.Л. О некоторых направлениях совершенствования взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. 2018. № 1 (2). С. 76.

полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Ведь по смыслу данной нормы возможна двусторонняя передача полномочий.

Как отмечает Н.Л. Пешин, передача полномочий в системе отраслей публичного права Российской Федерации в настоящее время преимущественно связывается с их движением «сверху вниз», а именно с уровня государственной власти на уровень местного самоуправления¹. Что же касается возможностей «обратного делегирования» в аспекте изучения вопроса о том, правомерна ли передача полномочий органами местного самоуправления на уровень государственной власти, то этот вопрос вплоть до настоящего времени изучен недостаточно.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации достаточно четко говорит о том, что нормы, предусматривающие любую форму подчиненности органов местного самоуправления органам государственной власти, прямо противоречат Конституции Российской Федерации².

При изучении данных положений возникает как минимум два вопроса: будет ли считаться конституционным делегирование полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти и насколько добровольным должно быть такое делегирование?

Рассуждая по первому вопросу, следует подчеркнуть, что делегировать полномочия органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта возможно лишь в части, не касающейся решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Данные суждения приводятся в

¹ См.: Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 45.

² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти Республики Коми"» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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».

силу положений ст. 130 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Однако противоположного мнения придерживаются ряд ученых, считающих, что если одни органы власти не в состоянии обеспечить эффективное решение тех или иных вопросов, их решение должны брать на себя другие органы. Н.Л. Пешин в своей статье приводит такие аргументы: «И.Г. Мачульская говорит о том, что «органы местного самоуправления на основании решения представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения вправе передавать часть своих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации с соответствующим материальным и финансовым обеспечением. А.А. Акмалова полагает, что в данном случае Конституционный Суд Российской Федерации допускает слишком прямолинейное понимание отдельных положений Конституции Российской Федерации, и учитывая, что прямого запрета в Конституции Российской Федерации на передачу таких полномочий нет, необходима ее регламентация как общего принципа организации и осуществления местного самоуправления»¹.

Однако, уважая вышеизложенные позиции авторов, позволим все же с ними не согласиться. По нашему мнению, данные полномочия нельзя передавать органам государственной власти субъекта Федерации, так как они относятся к исключительной (конституционной) компетенции органов местного самоуправления, и подобное делегирование будет являться неконституционным.

Тем не менее, если перераспределение все-таки предполагает обратную связь (а мы уяснили, что по смыслу рассматриваемой нормы такое возможно), то делегировать от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта возможно лишь публично-правовые функции, не связанные с решением вопросов местного значения.

¹ Цит. по: Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С. 45.

Вместе с тем полностью поддерживаем позицию С.Г. Соловьева, считающего, что аргументированную оценку правовому институту перераспределения полномочий можно сформулировать только через определение целей института местного самоуправления¹. Автор утверждает, что, «если в качестве основной цели российского местного самоуправления определить решение вопросов местного значения, то правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации достаточно органично вписывается в самоуправленческую систему, создаваемую для достижения подобной цели. Если же в качестве основной цели определить самоорганизацию местного населения и отделение его от государственного аппарата, то институт перераспределения полномочий не вписывается в самоуправленческую систему, работающую на достижение подобной цели»².

Следующим, не менее спорным, моментом является законодательное неурегулирование предельного срока, на который могут перераспределяться полномочия. Законодателем установлено, что перераспределение полномочий допускается на срок, не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. На практике может возникнуть ситуация, когда полномочия могут перераспределяться между органами публичной власти на несколько десятков лет. Поэтому считаем целесообразным дополнить п. 1.2 ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ уточняющей нормой с указанием предельного срока перераспределения полномочий в 5–8 лет.

Также более детального законодательного регулирования требует вопрос аргументации и обоснования того, почему то или иное полномочие будет более эффективно реализовано на ином уровне публичной власти. Данное дополнение

¹ См.: Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 2 (11). С. 29.

² Там же. С. 30–31.

существенно оптимизирует процесс передачи полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления.

Считаем целесообразным рассмотреть также положение о том, что любое перераспределение полномочий должно обсуждаться с населением муниципальных образований, например, на публичных слушаниях, общественных обсуждениях. В этих целях предлагаем дополнить перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, общественные обсуждения, данным положением (ч. 3. ст. 28 ФЗ № 131-ФЗ).

Таким образом, в результате проведенного анализа выявлена тенденция усиления государственного влияния на местное самоуправление. Данная тенденция идет вразрез с конституционными положениями о самостоятельности низового уровня публичной власти, в результате чего можно констатировать постепенное встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Полагаем, что налицо использование законодательного потенциала исключительно в интересах государственной власти, а ведь именно вопросы компетенции, формирования, преобразования органов местного самоуправления в наибольшей степени затрагивают интересы местного сообщества, а значит должны решаться населением самостоятельно.

Проведенный анализ конституционализации государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствует о наличии проблем в институте взаимодействия уровней публичной власти, основной причиной которых, по нашему мнению, является стремление государства полностью контролировать местное самоуправление. Конституционные положения статьи 12 об абсолютной самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий показали свою безжизненность при анализе местного самоуправления как формы народной власти. Однако это не исключает ценность и полезность самой идеи независимости и автономности местного самоуправления.

Анализ форм государственно-муниципального взаимодействия свидетельствует, что в абсолютном большинстве случаев учитываются интересы государственной власти, тогда как интересы местного самоуправления, и в первую очередь интересы местного сообщества, игнорируются. Стремление органов государственной власти контролировать местное самоуправление привело к отрыву местной власти от населения, нежеланию местного сообщества участвовать в жизни своих муниципальных образований, что в корне не соответствует идеям муниципального народного представительства. Полагаем, что местное самоуправление должно быть автономным не только в пределах своих полномочий, но и при решении иных публичных дел, затрагивающих интересы населения муниципальных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование конституционно-правового содержания и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации позволяет сделать определенные выводы, обобщения и рекомендации по совершенствованию федерального и регионального законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия между государственным и муниципальным уровнями публичной власти.

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления как органов публичной власти в настоящее время приобрела первостепенное значение. Однако нельзя полностью копировать опыт организации государственной власти и переносить его в сферу местного самоуправления, поскольку сущность местного самоуправления и его предназначение отличаются от сущности и предназначения государственной власти¹.

Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации не раз подчеркивал, что для эффективного функционирования местного самоуправления важен налаженный и конструктивный диалог с государственной властью². Именно поэтому одним из путей эффективного функционирования местного самоуправления является тесное взаимодействие органов публичной власти федерального, регионального и местного уровней.

¹ См.: Реброва Н.М. Местное самоуправление и государственная власть в системе публичной власти в Российской Федерации // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Сер.: Социально-экономические науки. 2014 № 2. С. 113–119.

² См.: Официальное интернет-представительство Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 09.09.2021).

Одним из результатов исследования стал научный анализ существующего законодательства в сфере взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, а также научное обоснование новых, более эффективных вариантов правового регулирования исследуемого вопроса. Результаты этого анализа позволили заключить, что для совершенствования законодательства о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления необходимо:

- 1) отразить в нормах действующего законодательства фактическое соотношение государственной и местной власти;
- 2) научно обосновать наиболее перспективные направления совершенствования правовых основ изучаемого взаимодействия;
- 3) усовершенствовать практическую сторону взаимодействия органов государственной и местной власти.

Итогом такого совершенствования, полагаем, должно стать создание более благоприятных условий взаимодействия органов публичной власти. Это невозможно без уяснения сущности и значения тех или иных явлений социальной жизни людей, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне муниципальных образований. Только так возможно найти новые, наиболее рациональные правовые механизмы для решения вопросов государственного и местного значения.

Соответственно, применительно к целям настоящего исследования, в работе предлагаются меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования взаимодействия государственной и местной власти и сложившейся на его основе правоприменительной практики.

Любое совершенствование в юридических отраслях знаний – это, прежде всего, процесс достижения наиболее эффективного, рационального правоприменительного результата посредством правового регулирования. Применительно к исследуемому процессу взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, совершенствование нормативно-правового регулирования (то есть законодательной базы) должно привести в итоге к

наиболее эффективному решению задач государственного и местного значения с учетом интересов населения и современных условий.

Таким образом, главные правовые критерии оптимизации деятельности органов публичной власти, выбранные нами, – это степень и качество обеспечения жизнедеятельности населения. Именно с позиции данных критериев следует оценивать различные аспекты деятельности государственных и муниципальных органов власти в каждом отдельном направлении такого жизнеобеспечения населения.

Конституция Российской Федерации признает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации многонациональный народ. Именно принцип народовластия является центральным звеном всей политической системы российского государства, на его основе создаются и функционируют все публично-властные институты.

Власть, осуществляемая государством, является публичной и политической. Это означает, что именно в государственных формах управления обществом власть получила свою самостоятельность от иных форм общественной деятельности, становясь как бы «над обществом». Ядром же публично-правового механизма являются государственная власть и местное самоуправление, которые в соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации являются также формами народовластия, следовательно, публичная власть и власть народа в конституционном понимании являются тождественными понятиями. Государственная власть и местное самоуправление проявляют всю полноту народного представительства, суть которого заключается в том, что именно народ конституционно правонаделил государственные и местные органы и их должностных лиц на осуществление от своего имени государственной политики и управление государством.

Государственная власть по своей сути является верховной и суверенной, тогда как местное самоуправление представляет собой симбиоз государственного и общественного начала и, в известной мере, производно от государственной власти. Местному самоуправлению присущи самостоятельность и

организационное отделение от органов государственной власти, оно лишено законодательных полномочий, однако институт народного представительства наиболее ярко выражен именно в местной муниципальной власти.

Изучать и анализировать государственную власть и местное самоуправление невозможно в отрыве друг от друга ввиду того, что вся государственная политика направлена, в первую очередь, на население страны, его защиту, социальное обеспечение, улучшение благосостояния, развитие и т. д. Поэтому поиск новых путей развития государственно-муниципальных отношений, позволивших вывести институт публично-властного управления на качественно новый уровень взаимодействия, не теряет своей актуальности и востребован в современных реалиях.

Однако проведенный анализ законодательства и сложившейся на его основе правоприменительной практики свидетельствует о том, что на современном этапе институт государственно-муниципального взаимодействия далек от конституционно обозначенной модели. Современные исследователи все чаще констатируют перевес в сторону административного подчинения и наличие элементов огосударствления местного самоуправления. Поэтому главный лейтмотив данного исследования заключается в обосновании важности и необходимости налаживания конструктивного диалога между государственной властью и местным самоуправлением. Под конструктивным диалогом автор подразумевает такое законодательное «моделирование» правовых норм, касающихся государственно-муниципального взаимодействия, которые, с одной стороны, должны исключать полное подчинение и зависимость местной власти от государственной, а с другой – не оставить органы местного самоуправления один на один с решением вопросов местного значения.

Автором доказано, что усиление влияния государственной власти на местное самоуправление, огосударствление местного самоуправления может не только полностью перечеркнуть конституционные положения о самостоятельности низового уровня публичной власти, но и поставить под угрозу саму концепцию народной власти. Именно поэтому реализация политики

государства должна проходить в тесном контакте автономных, но взаимозависимых друг от друга государственных и муниципальных органов. Только такой подход позволяет наиболее эффективно решать те или иные вопросы, затрагивающие интересы населения, обеспечивает доверие к власти и является подлинно демократичным и конституционным.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Администрация Президента РФ – Администрация Президента Российской Федерации

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВСМС – Всероссийской Совет местного самоуправления

Государственная Дума РФ – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Европейская хартия (Хартия) – Европейская хартия местного самоуправления

Закон РФ – Закон Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Конституционный Суд РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

МВД РФ – Министерство внутренних дел Российской Федерации

ОВД РФ – органы внутренних дел Российской Федерации

ОКМО – Общероссийский Конгресс муниципальных образований

Правительство РФ – Правительство Российской Федерации

Президент РФ – Президент Российской Федерации

Прокуратура РФ – Прокуратура Российской Федерации

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

СЗ Свердловской области – Собрание законодательства Свердловской области

Совет Федерации РФ – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СПС «Гарант» – справочная поисковая система «Гарант»

СПС «КонсультантПлюс» – справочная поисковая система
«КонсультантПлюс»

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

Субъект(-ы) РФ – субъект(-ы) Российской Федерации

Субъект(-ы) Федерации – субъект(-ы) Российской Федерации

Суды РФ – Суды Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Федеральное Собрание РФ – Федеральное Собрание Российской Федерации

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

Международные акты

2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.): ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ; вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.): ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ. // СЗ РФ. – 1997. – № 48. – Ст. 5493.

4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 19 ноября 2002 г. № 57/18 «Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о международной коммерческой согласительной процедуре» // Текст Резолюции официально опубликован не был; СПС «Гарант».

Законы Российской Федерации

5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

6. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18 июня 2017 г.) // Российская газета. – 2004. – № 137-д.

7. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 1 октября 2019 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
8. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.
9. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 16 октября 2019 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 2 августа 2019 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
12. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3108.
13. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
14. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 2 августа 2019 г.) // Российская газета. – 2008. – № 266.
15. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 16 октября 2019 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
16. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. I). – Ст. 7020.

17. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

18. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 31 декабря 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

19. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 18 июля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

20. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (ред. от 18 июля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

21. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

22. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

23. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

24. Законопроект № 148873-3 «О внесении дополнений в статью 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Система обеспечения

законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/148873-3>

25. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 4 ноября 2019 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

26. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 4 ноября 2019 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 15 октября 2020 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

Акты федеральных органов власти

28. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 16 августа 1996 г.) (утратил силу) // Российская газета. – 1993. – № 190.

29. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 22 декабря 1993 г.) // Российские вести. – 1993. – № 210.

30. Указ Президента РФ от 21 ноября 1994 г. № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1994. – № 31. – Ст. 3249.

31. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» (ред. от 11 июня 2021 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

32. Указ Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805 «О Дне местного самоуправления» // Российская газета. – 2012. – № 132. – 13 июня.

33. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

34. Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

35. Указ Президента РФ от 20 декабря 2016 г. № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года» (с изм. и доп.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

36. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

37. Указ Президента РФ от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» (с изм. и доп.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

38. Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» (с изм. и доп.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

39. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2008. – № 38. – Ст. 4301.

40. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"» // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7490.

41. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан» (ред. от 27 декабря 2019 г.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

42. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"» (ред. от 14 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. –URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

43. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"» (ред. от 9 апреля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. –URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

44. Постановление Правительства РФ 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами"» (ред. от 27 марта 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

45. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики"» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

46. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации"» (ред. от 11 сентября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

47. Постановление Правительства РФ 30 января 2019 г. № 63 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя"» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

48. Постановление Правительства РФ от 27 марта 2019 г. № 325 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

49. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда"» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

50. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 558-р «Об утверждении бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

51. Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (ред. от 10 марта 2016 г.) // Российская газета. – 2011. – № 219. – 30 сент.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

52. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15: принята Декларацией ВС РБ от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/18; введена в действие законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/16 (ред. от 4 марта 2014 г.) // Известия Башкортостана. – 1994. – № 3 (627). – 6 янв.

53. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г.) (ред. от 13 сентября 2019 г.) // Коммуна. – 2006. – № 87–88. – 10 июня.

54. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г.: принят Постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС (ред. от 2 июля 2019 г.) // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 2009. – № 9.

55. Устав Курганской области от 16 декабря 1994 г. № 1 (утв. решением Курганской областной Думы от 1 декабря 1994 г. № 90) (ред. от 26 сентября 2019 г.) // Новый мир. – 1994. – № 242. – 21 дек.

56. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ: принят постановлением Рязанской областной Думы от 2 ноября 2005 г. (ред. от 4 июня 2019 г.) // Рязанские ведомости. – 2005. – № 251–252. – 22 нояб.

57. Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 г. Одобрен Палатой Представителей Законодательного Собрания Свердловской области 16 декабря 2010 г.) (ред. от 28 февраля 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2011. – № 12 (2010). – Ст. 1914.

58. Устав (Основной закон) Томской области (принят решением Государственной Думы Томской области от 26 июля 1995 г. № 136) (ред. от 9 июля 2019 г.) // Томский вестник. – 1995. – № 154. – 30 авг.

59. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 (принят постановлением Тюменской областной Думы от 15 июня 1995 г. № 191) (ред. от 19 апреля 2019 г.) // Тюменские известия. – 1995. – № 133. – 15 июля.

60. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 г.) (ред. от 27 июня 2019 г.) // Новости Югры. – 1995. – № 51. – 4 мая.

61. Устав (Основной закон) Челябинской области: Закон Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 22-ЗО (ред. от 30 октября 2018 г.) (подписан Губернатором Челябинской области 9 июня 2006 г.) // Южноуральская панорама. – 2006. – № 114–115. – 16 июня.

62. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. № 56-ЗАО (принят постановлением Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа 27 декабря 1998 г. № 527) (ред. от 27 ноября 2018 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998. – № 10/1.

63. Закон Курганской области от 30 декабря 2005 г. № 118 (ред. от 24 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области в сфере образования» // Новый мир. – 2006. – № 1. – 16 янв.

64. Закон Курганской области от 30 декабря 2005 г. № 120 (ред. от 30 ноября 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по созданию административных комиссий» // Новый мир. – 2006. – № 1. – 16 янв.

65. Закон Курганской области от 10 марта 2006 г. № 129 (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» // Новый мир. – 2006. – № 10. – 21 апр.

66. Закон Курганской области от 5 октября 2007 г. № 288 (ред. от 30 сентября 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по опеке и попечительству, а также по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями» // Новый мир – Документы. – 2007. – № 71. – 12 окт.

67. Закон Курганской области от 1 июля 2010 г. № 36 (ред. от 24 декабря 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению всероссийской переписи населения» // Новый мир – Документы. – 2010. – № 48. – 13 июля.

68. Закон Курганской области от 30 октября 2013 г. № 64 (ред. от 1 марта 2016 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Курганской области отдельными государственными полномочиями Курганской области по организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Курганской области» // Новый мир. – 2013. – № 85. – 1 нояб.

69. Закон Свердловской области от 13 апреля 1995 г. № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области» (ред. от 16 мая 2005 г.) (утратил силу) // Областная газета. – 1995. – № 44.

70. Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 г. № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (ред. от 1 ноября 2019 г.) // Ведомости Законодательного собрания Свердловской области. – 1997. – № 8. – С. 8.

71. Закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области (ред. от 2 августа 2019 г.) // Областная газета. – 1997. – № 69.

72. Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» (ред. от 28 февраля 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2003. – № 4. – Ст. 219.

73. Закон Свердловской области от 7 июля 2004 г. № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» (ред. от 2 августа 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2004. – № 6. – Ст. 482.

74. Закон Свердловской области от 22 ноября 2004 г. № 182-ОЗ «О наименованиях представительного органа муниципального образования, высшего должностного лица муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в Свердловской области» // СЗ Свердловской области. – 2004. – № 11. – Ст. 1869.

75. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 49-ОЗ «О Реестре должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного

самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных образований» (ред. от 13 апреля 2017 г.) // СЗ Свердловской области. – 2005. – № 6-1. – Ст. 735.

76. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» (ред. от 26 марта 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2005. – № 6-1. – Ст. 738.

77. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 70-ОЗ «Об отдельных межбюджетных трансфертах, предоставляемых из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области» (ред. от 3 ноября 2017 г.) // СЗ Свердловской области. – 2005. – № 7-2. – Ст. 1019.

78. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» (ред. от 17 октября 2018 г.) // СЗ Свердловской области. – 2008. – № 10-1 (2007). – Ст. 1564.

79. Закон Свердловской области от 27 июня 2008 г. № 44-ОЗ «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области» (ред. от 11 февраля 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2008. – № 6-1 (2008). – Ст. 900.

80. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по расчету и предоставлению за счет средств областного бюджета бюджетам городских, сельских поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений» (ред. от 28 октября 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2009. – № 11-2 (2008). – Ст. 1787.

81. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 104-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными

полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области» (ред. от 28 октября 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2009. – № 11-2 (2008). – Ст. 1788.

82. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 105-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» (ред. от 21 ноября 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2008. – № 11-2 (2008). – Ст. 1789.

83. Закон Свердловской области от 9 октября 2009 г. № 79-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг» (ред. от 28 июня 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2009. – № 10-1 (2009). – Ст. 1226.

84. Закон Свердловской области от 14 мая 2010 г. № 29-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения» (ред. от 22 марта 2018 г.) // СЗ Свердловской области. – 2010. – № 5-1 (2010). – Ст. 652.

85. Закон Свердловской области от 27 декабря 2010 г. № 116-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области» (ред. от 26 марта 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2011. – № 12 (2010). – Ст. 1925.

86. Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 31-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий» (ред. от 28 октября 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2011. – № 5-4 (2011). – Ст. 780.

87. Закон Свердловской области от 12 июля 2011 г. № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (ред. от 26 марта 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2011. – № 7-3 (2011). – Ст. 1238.

88. Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 120-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" государственными полномочиями Свердловской области по организации оказания медицинской помощи» (ред. от 3 декабря 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2012. – № 11 (2011). – Ст. 1958.

89. Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области» (ред. от 2 августа 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 11-3 (2012). – Ст. 1932.

90. Закон Свердловской области от 25 апреля 2013 г. № 41-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению гражданам, проживающим на территории Свердловской области, меры социальной поддержки по частичному освобождению от платы за коммунальные услуги» (ред. от 8 октября 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 4-3 (2013). – Ст. 666.

91. Закон Свердловской области от 25 апреля 2013 г. № 42-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Свердловской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Свердловской области» (ред. от 17 октября 2013 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 4-3 (2013). – Ст. 667.

92. Закон Свердловской области от 15 июля 2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 7-1 (2013). – Ст. 1228.

93. Закон Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 112-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по постановке на учет и учету граждан Российской Федерации, имеющих право на получение жилищных субсидий на приобретение или строительство жилых помещений» (ред. от 28 октября 2015 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 10-1 (2013). – Ст. 1885.

94. Закон Свердловской области от 19 декабря 2013 г. № 127-ОЗ «Об обеспечении проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Свердловской области» (ред. от 21 декабря 2018 г.) // СЗ Свердловской области. – 2014. – № 12-2 (2013). – Ст. 2177.

95. Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (ред. от 6 декабря 2018 г.) // Областная газета. – 2014. – № 190. – 15 окт.

96. Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. № 93-ОЗ «Об особенностях организации местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, расположенных на территории Свердловской области, и во внутригородских районах, расположенных в границах этих городских округов» (ред. от 13 апреля 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

97. Закон Свердловской области от 3 декабря 2014 г. № 110-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области в сфере организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с собаками без владельцев» (ред. от

28 февраля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

98. Закон Свердловской области от 15 июня 2015 г. № 49-ОЗ «О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Свердловской области» (ред. от 1 ноября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

99. Закон Свердловской области от 20 июля 2015 г. № 79-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (ред. от 22 марта 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

100. Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ (ред. от 19 декабря 2016 г.) «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования "город Екатеринбург" и органами государственной власти Свердловской области» (утратил силу) // Областная газета. – 2015. – № 189. – 14 окт.

101. Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы» (ред. от 22 марта 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

102. Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 160-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Свердловской области» (ред. от 14 ноября 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

103. Закон Свердловской области от 28 мая 2018 г. № 53-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, отдельными государственными полномочиями Свердловской области в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей» (ред. от 21 ноября 2019 г.). // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

104. Закон Свердловской области от 6 декабря 2018 г. № 144-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (ред. от 2 августа 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

105. Закон Свердловской области от 8 декабря 2021 г. № 111-ОЗ «Об областном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» (ред. от 8 декабря 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

106. Закон Свердловской области от 7 декабря 2021 г. № 116-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Свердловской области "О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области"» // Областная газета. – 2021. – № 230.

107. Закон Тюменской области от 29 декабря 2005 № 444 (ред. от 28 ноября 2019 г.) «О местном самоуправлении в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. – 2005. – № 245. – 31 дек.

108. Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 (ред. от 17 декабря 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Тюменская область сегодня. – 2015. – № 228. – 11 дек.

109. Закон Челябинской области от 6 октября 2016 г. № 430-ЗО (ред. от 2 октября 2018 г.) «О порядке установления необходимости проведения

капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по установлению необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме» // Южноуральская панорама. – 2016. – № 101. – 15 нояб.

110. Закон Челябинской области от 30 декабря 2019 г. № 72-ЗО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

111. Постановление Законодательного Собрания Свердловской области от 6 декабря 2016 г. № 251-ПЗС «О Положении о комитете Законодательного Собрания Свердловской области по региональной политике и развитию местного самоуправления» (ред. от 29 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

112. Постановление Правительства Курганской области от 7 апреля 2014 г. № 143 «О Совете по вопросам местного самоуправления в Курганской области» // Новый мир. – 2014. – № 29. – 22 апр.

113. Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1272-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Содействие занятости населения Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 3 октября 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 10-6 (2013). – Ст. 1982.

114. Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 г. № 1276-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области и противодействие коррупции в Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 16 июля 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 10-6 (2013). – Ст. 1986.

115. Постановление Правительства Свердловской области от 23 октября 2013 г. № 1285-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области о 2024 года"» (с ред. от 28 июня 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 10-7 (2013). – Ст. 1993.

116. Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1330-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в Свердловской области до 2024 года» (ред. от 27 сентября 2019 г.) // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 10-10 (2013). – Ст. 2033.

117. Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1332-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Развитие физической культуры и спорта в Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 17 октября 2019 г.) // Областная газета. – 2013. – № 567–572.

118. Постановление Правительства Свердловской области от 22 апреля 2014 г. № 306-ПП «Об утверждении Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2015–2044 годы» (ред. от 27 сентября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

119. Постановление Правительства Свердловской области от 25 декабря 2014 г. № 1209-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 1 августа 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

120. Постановление Правительства Свердловской области от 5 августа 2015 г. № 715-ПП «Об определении Департамента общественной безопасности Свердловской области уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере обеспечения участия

граждан в охране общественного порядка на территории Свердловской области и внесении изменений в Положение о Департаменте общественной безопасности Свердловской области, утвержденное постановлением Правительства Свердловской области от 9 декабря 2010 г. № 1762-ПП» (ред. от 16 декабря 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

121. Постановление Правительства Свердловской области от 19 августа 2015 г. № 741-ПП «Об утверждении Порядка разработки, утверждения, мониторинга и контроля реализации бюджетного прогноза Свердловской области на долгосрочный период» (ред. от 27 октября 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

122. Постановление Правительства Свердловской области от 29 декабря 2016 г. № 919-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие системы образования в Свердловской области до 2024 года» (ред. от 24 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

123. Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 г. № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

124. Постановление Правительства Свердловской области от 5 апреля 2017 г. № 229-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области "Обеспечение общественного порядка на территории Свердловской области до 2024 года"» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

125. Постановление Правительства Свердловской области от 5 июля 2017 г. № 480-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской

области "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Свердловской области до 2024 года"» (ред. от 25 декабря 2019 г.). – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

126. Постановление Правительства Свердловской области от 31 октября 2017 г. № 805-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Формирование современной городской среды на территории Свердловской области на 2018–2024 годы» (ред. от 27 сентября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

127. Постановление Правительства Свердловской области от 13 сентября 2018 г. № 597-ПП «Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» (ред. от 20 декабря 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

128. Распоряжение Правительства Тюменской области от 9 марта 2011 г. № 233-рп «О порядке подготовки организационных мероприятий с участием Губернатора Тюменской области» // Интернет-портал органов государственной власти Тюменской области. – URL: <http://www.admtyumen.ru>

129. Распоряжение Правительства Тюменской области от 6 сентября 2017 г. № 1065-рп (ред. от 25 ноября 2019 г.) «Об утверждении Порядка формирования ежегодного областного рейтинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тюменской области» // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс».

130. Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области от 5 июня 2014 г. № 80 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по разработке краткосрочных планов реализации региональной

программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2015–2044 годы, утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 22 апреля 2014 г. № 306-ПП» (ред. от 6 августа 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

131. Указ Губернатора Свердловской области от 3 августа 2017 г. № 423-УГ (ред. от 3 декабря 2019 г.) «О создании координационной комиссии по взаимодействию исполнительных органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и иных органов (организаций) по решению вопросов, связанных с защитой прав граждан, чьи денежные средства привлекались для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены на территории Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>.

132. Постановление Губернатора Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 28 (ред. от 30 июля 2019 г.) «Об утверждении Административного регламента осуществления государственного контроля за соблюдением органами местного самоуправления муниципальных образований Тюменской области законодательства о градостроительной деятельности» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. – URL: <http://www.admtyumen.ru>

133. Постановление Губернатора Челябинской области от 2 сентября 2002 г. № 449 (ред. от 29 октября 2009 г.) «О представителе Губернатора Челябинской области в муниципальных образованиях области» // Южноуральская панорама. – 2002. – № 100. – 10 сент.

134. Распоряжение Губернатора Курганской области от 30 сентября 2019 г. № 8-П-р «О взаимодействии органов исполнительной власти Курганской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области» // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные правовые акты муниципальных органов

135. Устав города Тобольска (принят решением Тобольской городской Думы от 17 июня 2005 г. № 61) (ред. от 24 сентября 2019 г.) // Тобольская правда. – 2005. – № 117. – 30 июля.

136. Устав города Троицка (ред. от 21 мая 2019 г.) // Вперед. – 2000. – № 193–194. – 19 дек.

137. Устав города Ялуторовска (принят решением Ялуторовской городской Думы от 10 апреля 1996 г. № 144-I ГД) (ред. от 26 декабря 2019 г.) // Ялуторовская жизнь. 1996. № 46–47. 18 апр.

138. Устав городского округа Верхотурский (принят Решением Верхотурского Уездного Совета от 23 июля 2005 г. № 33) (ред. от 23 мая 2019 г.) // Новая жизнь. – 2005. – № 33. – 19 авг.

139. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» (принят решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1) (ред. от 21 мая 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. – 2005. – № 131.

140. Устав муниципального образования «город Ирбит» Свердловской области (принят решением Ирбитской городской Думы 26 мая 2005 г. № 60) (ред. от 25 апреля 2019 г.) // Восход. – 2005. – № 100.

141. Устав муниципального образования город Новый Уренгой (принят решением городского Собрании 21 декабря 1998 г. № 147) (ред. от 5 декабря 2019 г.) // Правда Севера. – 2001. – № 234–235. – 22 дек.

142. Устав муниципального образования Красноуфимский округ Свердловской области (принят решением районного Совета МО Красноуфимский район от 24 июня 2005 г. № 133) (ред. от 25 апреля 2019) // Текст Устава официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

143. Устав муниципального образования «поселок Уральский» Белоярского района Свердловской области (принят решением Думы муниципального образования «поселок Уральский» Свердловской области от 18 мая 2005 г. № 27) (ред. от 16 июля 2019 г.) // Информационный бюллетень муниципального образования «поселок Уральский». – 2008. – 29 февр.

144. Устав Новоуральского городского округа Свердловской области (принят Решениями городской Думы города Новоуральска от 21 июня 2005 г. № 61, от 29 июня 2005 № 62, от 27 сентября 2005 г. № 87, от 16 ноября 2005 г. № 112) (ред. от 30 октября 2019 г.) // Нейва. – 2005. – № 95 (Специальный выпуск). – 1 дек.

145. Устав Уватского муниципального района (принят постановлением Думы Уватского района от 17 июня 2005 г. № 7) (ред. от 26 сентября 2019 г.) // Уватские известия. – 2005. – № 52. – 29 июня.

146. Постановление Администрации города Екатеринбурга от 29 июля 2013 г. № 2626 «Об утверждении Положения о муниципальных программах муниципального образования "город Екатеринбург"» (ред. от 23 июля 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. – 2013. – № 141. – 2 авг.

147. Постановление Администрации города Екатеринбурга от 11 октября 2016 г. № 2052 «Об утверждении Муниципальной программы "«Предоставление государственных и муниципальных услуг и мер социальной поддержки в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2017–2020 годы"» (ред. от 23 декабря 2019 г.) // Вечерний Екатеринбург. – 2016. – № 193. – 15 окт.

148. Постановление Администрации города Кургана от 11 декабря 2013 г. № 9167 «Об утверждении Соглашения между Главным управлением образования Курганской области и Администрацией города Кургана о предоставлении и расходовании в 2013 году иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета на исполнение судебных актов о возложении на орган местного самоуправления муниципального образования Курганской области обязанности по предоставлению детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям, находящимся под опекой (попечительством), лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, жилых помещений по договорам социального найма, а также по выплате денежной компенсации в счет предоставления указанных жилых помещений» // Документ официально опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс».

149. Постановление Администрации Полевского городского округа свердловской области от 27 октября 2017 г. № 435-ПА «О Порядке разработки Стратегии социально-экономического развития Полевского городского округа на период до 2030 года» // Диалог. – 2018. – № 4. – 12 янв.

150. Постановление Администрации города Нижний Тагил Свердловской области от 27 июля 2017 г. № 1800-ПА «Об утверждении Краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2018–2020 годы на территории муниципального образования город Нижний Тагил» (ред. от 29 октября 2018 г.) // Тагильский рабочий. – 2017. – № 86. – 2 авг.

151. Постановление Администрации городского округа Первоуральск Свердловской области от 2 ноября 2017 г. № 2203 «Об утверждении краткосрочного плана реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2018–2020 годы на территории городского округа Первоуральск» (ред. от 27 августа 2019 г.) // Вечерний Первоуральск. – 2017. – № 87. – 7 нояб.

152. Постановление Администрации Сысертского городского округа свердловской области от 31 марта 2011 г. № 716 «Об утверждении положения об организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации Главы Сысертского городского округа, депутатов Думы Сысертского городского округа, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих Сысертского городского округа и работников муниципальных учреждений Сысертского городского округа» // Вестник Сысертского городского округа. – 2011. – № 14. – 4 апр.

153. Постановление Администрации Качканарского городского округа Свердловской области от 2 октября 2012 г. № 1194 «Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях, подведомственных Главе Качканарского городского округа» // Сайт

Качканарского городского округа Свердловской области. – URL: <http://www.admkgo.ru>.

154. Постановление Администрации Ивдельского городского округа Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1200 «Об утверждении административных регламентов предоставления муниципальных услуг по обеспечению жильем молодых семей в Ивдельском городском округе» (ред. от 22 июня 2015 г.) // Официальный сайт Ивдельского городского округа Свердловской области. – URL: <http://www.admivdel.ru>.

155. Постановление Администрации городского округа Первоуральск Свердловской области от 15 августа 2013 г. № 2692 «Об утверждении административного регламента по оказанию муниципальной услуги "Предоставление социальных выплат молодым семьям на погашение основной суммы долга и процентов по ипотечным жилищным кредитам (займам)"» // Вечерний Первоуральск. – 2013. – № 68. – 3 сент.

156. Постановление Курганской областной Думы от 24 ноября 2015 г. № 288 «О концепции взаимодействия Курганской областной Думы с представительными органами муниципальных образований Курганской области» // Официальный сайт Курганской областной Думы. – URL: <http://www.oblduma.kurgan.ru>

157. Распоряжение Администрации города Тюмени от 23 ноября 2020 г. № 248-рк «Об утверждении муниципальной программы "Развитие образования в городе Тюмени на 2021–2026 годы" и о признании утратившими силу некоторых распоряжений администрации города Тюмени» // СПС «КонсультантПлюс».

158. Решение Думы Горноуральского городского округа Свердловской области от 28 апреля 2016 г. № 75/5 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в Горноуральском городском округе» (ред. от 29 августа 2019 г.) // Официальный сайт Горноуральского городского округа Свердловской области. – URL: <http://www.grgo.ru>.

159. Решение Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 24 июня 2015 г. № 61 «О внесении в Законодательное Собрание

Свердловской области законопроекта в порядке законодательной инициативны» // Официальный сайт Думы Новоуральского городского округа Свердловской области. – URL: <http://www.duma-ngo.ru>.

160. Решение Екатеринбургской городской Думы от 22 декабря 2015 г. № 103 «О внесении в Законодательное Собрание Свердловской области проекта закона Свердловской области в порядке законодательной инициативы» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. – 2015. – № 302. – 29 дек.

161. Решение Нижнетагильской городской Думы Свердловской области от 31 января 2019 г. № 2-П «О Стратегии социально-экономического развития города Нижний Тагил» // Тагильский рабочий. – 2019. – № 15. – 8 февр.

162. Решение Думы Городского округа Верхняя Пышма Свердловской области от 25 апреля 2019 г. № 10/1 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа Верхняя Пышма на период до 2035 года» // Официальный интернет-портал правовой информации городского округа Верхняя Пышма Свердловской области. – URL: <http://www.верхняяпышма-право.рф>.

163. Решение Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 г. № 12/1 (ред. от 27 августа 2013 г.) «Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске» // Вечерний Челябинск. – 2006. – № 66. – 13 апр

164. Постановление Главы городского округа Богданович Свердловской области от 24 июля 2019 г. № 1386 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предварительное согласование предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа Богданович"» // Официальный сайт городского округа Богданович Свердловской области. – URL: <http://www.gobogdanovich.ru>.

165. Постановление главы Кушвинского городского округа Свердловской области от 7 октября 2010 г. № 1138 «Об утверждении положения о повышении квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления

Кушвинского городского округа» // Текст постановления официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

166. Постановление главы Новолялинского городского округа Свердловской области от 29 марта 2011 г. № 280 «Об утверждении порядка организации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих органов местного самоуправления Новолялинского городского округа»// Текст постановления официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

Акты СССР и РСФСР

167. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. (в ред. от 9 декабря 1992 г.) (утратила силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.

168. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (ред. от 23 октября 1990 г.) (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

169. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

170. Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (первоначальная ред.) (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1991. – № 29.

171. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (первоначальная ред.) (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1992. – № 13. – Ст. 663.

Постановления, определения высших судебных органов

172. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской

Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

173. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти Республики Коми"» // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

176. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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) Курской области"» // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

177. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. II). – Ст. 8062.

179. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2015. – № 50. – Ст. 7226.

180. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://www.ksrf.ru>

181. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 11 февраля 1999 г. «По делу о проверке соответствия отдельных положений Устава муниципального образования "Ревдинский район" Уставу Свердловской области» // Областная газета. – 1999. – № 30. – 16 февр.

182. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 17 декабря 2015 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 1 Закона Свердловской области от 10 марта 2015 года № 16-ОЗ «О внесении изменений в статью 6 Закона Свердловской области "Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" в части изменения порядка избрания главы муниципального образования в Березовском городском округе в связи с запросом граждан В.А. Тимина, В.С. Гудова, М.В. Орлова и других» // Областная газета. – 2015. – № 236. – 22 дек.

183. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 28 апреля 2016 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Закона Свердловской области от 12 октября 2015 года № 111-ОЗ "О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области" в связи с запросом гражданина А.Н. Шарапова» // Областная газета. – 2016. – № 77. – 30 апр.

184. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 19 октября 2017 г. «О соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Закона Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ "Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" в связи с запросами граждан Э.А. Трофимова и Н.И. Перкова» // Областная газета. – 2017. – № 200 (8255). – 26 окт.

185. Постановление Уставного суда Челябинской области от 11 июля 2013 г. № 007/13-П «По делу о проверке соответствия Уставу (Основному Закону) Челябинской области пунктов 19, 29, 33, подпункта 4 пункта 39 Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске, утвержденного

решением Челябинской городской Думы от 11 апреля 2006 года № 12/1 "Об утверждении Положения о публичных (общественных) слушаниях в городе Челябинске", в связи с жалобой гражданина Московца В.В.» // Южноуральская панорама. – 2013. – № 107. – 18 июля.

186. Решение Свердловского областного суда № 3А-230/2016 3А-230/2016~М-170/2016 М-170/2016 от 19 мая 2016 г. по делу № 3А-230/2016 // Официальный интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ». – URL: <https://sudact.ru/>

187. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2015. – № 50. – Ст. 7226.

188. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2015. – № 50. – Ст. 7226.

189. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.М. Павловой на нарушение ее конституционных прав ч. 3 ст. 13 и ч. 4 ст. 28, а также ч. 3 ст. 43 во

взаимосвязи с ч. 1, 4 и 5 ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". – URL: <http://www.ksrf.ru>

190. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Определению Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.М. Павловой на нарушение ее конституционных прав ч. 3 ст. 13 и ч. 4 ст. 28, а также ч. 3 ст. 43 во взаимосвязи с ч. 1, 4 и 5 ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». – URL: <http://www.ksrf.ru>

Иные документы

191. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Текст официально опубликован не был; СПС «Гарант».

192. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Текст официально опубликован не был; СПС «Гарант».

193. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 г. // Текст официально опубликован не был; СПС «Гарант».

194. Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)) // Текст официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

195. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Российская газета. – 2017. – 17 мая.

196. Повестка 26 заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области от 18 апреля 2018 года // Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. – URL: http://zssso.ru/activity/council_representatives.

197. Повестка 27 заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области от 10 декабря 2018 года //

Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. – URL: http://zssso.ru/activity/council_representatives.

198. Повестка 28 заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области от 18 апреля 2019 года // Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. – URL: http://zssso.ru/activity/council_representatives.

199. Распоряжение Президиума Российской академии наук от 21 декабря 2012 г. № 10118-1100 «Об утверждении Положения о методическом взаимодействии Управления внутреннего финансового контроля РАН с соответствующими подразделениями внутреннего финансового контроля региональных отделений Российской академии наук» // Текст официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

200. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (Москва, 21 февраля 2005 г.) // Текст официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

201. Соглашение о взаимодействии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации (Москва, 28 декабря 2010 г.) // Вестник образования России. – 2011. – № 3.

202. Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» (РПА Минюста России) от 16 июня 2015 г. // Текст официально опубликован не был. – СПС «Гарант».

203. Соглашение о подготовке и проведении в Свердловской области мероприятий, посвященных Празднику Весны и Труда, и субботника по уборке территорий между Правительством Свердловской области, Ассоциацией "Совет муниципальных образований Свердловской области", Региональным

объединением работодателей "Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей", Свердловским областным объединением организаций профсоюзов "Федерация профсоюзов Свердловской области"» // Областная газета. – 2015. – № 64.

204. Соглашение о создании на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа // Документ официально опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс».

Учебники и книги

205. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011.

206. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – Т. 2. – 912 с.

207. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021; СПС «Гарант».

208. Активный словарь русского языка. Т. 2 / В.Ю. Апресян, Ю.Д. Апресян, Е.Э. Бабаева [и др.]; под ред. Ю.Д. Апресян. – Москва: Языки славянской культуры, 2014. – 736 с.

209. Арутюнян Г.Г. Конституционное право: энциклопедический словарь / Г.Г. Арутюнян, М.В. Баглай. – Москва, 2006.

210. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Васильев. – 2 изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2012. – 680 с.; СПС «Гарант».

211. Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – Москва: Норма: Инфра-М, 1999. – 359 с.

212. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1: А – З / В.И. Даль; под ред. А.Н. Филиппов. – Москва: РИПОЛ классик, 2006. – 752 с. –

Текст: электронный // ЭБС «IPR BOOKS». – URL: <http://www.iprbookshop.ru/55375.html>.

213. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – Москва: Эксмо, 2010.

214. Конституционное (государственное) право России: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. – Москва: ЦОКР МВД России, 2005. – 512 с.

215. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 8-е изд., изм. и доп. – Москва: Норма, 2009. – 800 с.

216. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В.Е. Чиркин. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 688 с.

217. Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления / В.М. Манохин. – Москва: Госюриздат, 1963. – 183 с.

218. Масленников С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации / С.В. Масленников. – Москва: Городец, 2001. – 176 с.

219. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – Москва, 1998. – 216 с.

220. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / И.В. Мухачев, И.А. Алексеев, А.С. Прудников [и др.]; под ред. А.С. Прудников, Д.С. Белявский. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 399 с.

221. Мещеряков А.Н. Конституционная система органов государственной власти в Российской Федерации: учебное пособие / А.Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – 120 с.

222. Муниципальное право России: учебник для академического бакалавриата / под ред. А.Н. Кокотова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2016. – 567 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

223. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. Т. 1: Государство / отв. ред. М.Н. Марченко. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 576 с.

224. Рассказов Л.П. Теория государства и права: учебник для вузов / Л.П. Рассказов. – 3-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2010. – 464 с.

225. Скворцов. Л.И. Большой толковый словарь правильной русской речи / Л.И. Скворцов. – Москва: Мир и Образование, Оникс, 2009. – 1104 с. – Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/14555.html>.

226. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 496 с.

227. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений: История и современность. Опыт России / Н.С. Тимофеев. – Москва: Изд-во МГУ, 2005. – 176 с.

228. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – Москва: Аделант, 2014. – 800 с. – Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/44160.html>.

229. Федерализм: энциклопедия / Е.Б. Бородаев, Н.П. Бродская, В.Н. Ватыль [и др.]; под ред. К.С. Гаджиева [и др.]. – Москва: Моск. гос. ун-т имени М.В. Ломоносова, 2000. – 640 с. – Текст: электронный // ЭБС «IPR BOOKS». – URL: <http://www.iprbookshop.ru/13318.html>.

230. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика / А.И. Черкасов. – Москва: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.

231. Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. – Москва: Юристъ, 2005. – 174 с.

232. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: (постатейный) / В.И. Шкатулла. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2019. – 592 с.; СПС «Гарант».

233. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма, 2010. – 528 с.

234. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.

Публикации в журналах и сборниках

235. Авдеев Д.А. Конституционное измерение современного российского народовластия / Д.А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. – № 6 (102). – С. 20–28.

236. Авдеев Д.А. Легитимность и легитимация российской публичной власти / Д.А. Авдеев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 2.

237. Авдеев Д.А. Легитимность публичной власти в России / Д.А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2017. – Т. 3. – № 3. – С. 99–112.

238. Альбиков Р.Ф. Муниципальный фильтр: не назначение и не выборы, или кто крайний в очереди на губернаторство? / Р.Ф. Альбиков // Теория государства и права. – 2018. – № 4. – С. 134–141.

239. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти / П.А. Астафичев // Современное общество и право. – 2012. – № 3 (8). – С. 111–121.

240. Астафичев П.А. Разграничение ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством / П.А. Астафичев // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 9. – С. 69-72.

241. Астафичев П.А. Местное самоуправление в современной России: проблемы соотношения самостоятельности и конституционно-правовых ограничений / П.А. Астафичев // Журнал конституционного правосудия. – 2018. – № 5. – С. 26-33.

242. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23–28.

243. Безруков А.В. О представительном подходе к пониманию единой системы публичной власти и его реализации и российском законодательстве / А.В. Безруков, А.Н. Мещеряков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2021. – № 4 (45). – С. 125–132.

244. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 44–51.

245. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9 (225). – С. 149–161.

246. Вискулова В.В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В.В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. – № 6 (246). – С. 26–37.

247. Воробьева О.А. Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления / О.А. Воробьева // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2011. – № 1 (9). – С. 101–106.

248. Воробьева О.А. Особенности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления / О.А. Воробьева // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Юридические науки. – 2015. – № 3 (22). – С. 10–12.

249. Гришай Е.В. К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления / Е.В. Гришай, В.М. Палий // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2013. – № 3 (21). – С. 17–22.

250. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации / И.И. Гусенбеков // Журнал российского права. – 2006. – № 6 (114). – С. 38–46.

251. Джагарян А.А. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 140–156.

252. Джагарян Н.В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) / Н.В. Джагарян // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – Т. 18. – № 2. – С. 48–54.

253. Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования / Н.В. Джагарян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 4 (4). – С. 69–77.

254. Дитятковский М.Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений / М.Ю. Дитятковский // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 3.

255. Дитятковский М.Ю. Разграничение отдельных государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения / М.Ю. Дитятковский // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2007. – № 4 (273).

256. Добрева А.П. Публичная функция адвокатуры / А.П. Добрева // Адвокатская практика. – 2017. – № 4. – С. 3–7.

257. Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры / Ф.И. Долгих // Избирательное законодательство и практика. – 2019. – № 2. – С. 15–19.

258. Елисеева А.А. Государственно-правовая природа народовластия: синтетический подход / А.А. Елисеева, О.О. Зацева // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2011. – № 2 (39). – С. 161–169.

259. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы / С.С. Зенин // LexRussia. – 2020. – № 12 (169).

260. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления / С.М. Зубарев // LexRussica. – 2018. – № 12 (145). – С. 83–89.

261. Иванова М.А. Поправки – 2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления / М.А. Иванова // Вестник Российской правовой академии. – 2021. – № 3. – С. 20–25.

262. Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А.В. Ильиных // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 184–188.

263. Ильиных А.В. Муниципальные округа в системе территориальной организации местного самоуправления: попытка правового моделирования / А.В. Ильиных // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 7. – С. 30–35.

264. Ильиных А.В. О некоторых направлениях совершенствования взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления / А.В. Ильиных, Е.А. Коробова, А.Л. Фартыгин // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. – 2018. – № 1 (2). – С. 75–78.

265. Иншакова А.О. Обусловленность правовым статусом законодательного признания полномочий госкорпораций по осуществлению публичных функций / А.О. Иншакова, Н.В. Кагальницкова // Власть Закона. – 2017. – № 3. – С. 22–31.

266. Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: курс на централизацию / О.Л. Казанцева // Алтайский юридический вестник. – 2016. – № 3 (15). – С. 36–39.

267. Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления / А.Т. Карасев // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2015. – № 4. – С. 85–97.

268. Карасев А.Т. Представительная власть как вид публичной власти / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, А.С. Морозова // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 6. – С. 135–140.

269. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления / В.Г. Карташов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19. – С. 33–38.

270. Кожевников О.А. Некоторые тенденции нормативно-правового регулирования отдельных аспектов местного самоуправления / О.А. Кожевников // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2017. – № 3 (41). – С. 61–67.

271. Кожевников О.А. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях / О.А. Кожевников, А.Н. Мещеряков // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 3.

272. Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 43–50.

273. Кондрашев А.А. Конституционные поправки - 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 18-29.

274. Кондрашев А.А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 11. – С. 15–25.

275. Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления / И.А. Космина // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – № 80. – С. 178–181.

276. Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т.А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 16–20.

277. Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти / В.А. Лебедев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 25 (206). – С. 5–9.

278. Матьянова (Губенко) Е.С. Публичные функции банков в налоговых отношениях в условиях цифровой экономики / Е.С. Матьянова (Губенко) // Финансовое право. – 2019. – № 9. – С. 23–27.

279. Мещеряков А.Н. Система конституционно-правовых принципов осуществления государственной власти в Российской Федерации / А.Н. Мещеряков // Научный портал МВД России. – 2021. – № 1 (53). – С. 8-17.

280. Морозов В.А. Типы и формы взаимодействия социально-экономических систем / В.А. Морозов // Креативная экономика. – 2016. – Т. 10. – № 6. – С. 678–680.

281. Москалев А.В. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении / А.В. Москалев, Л.И. Бусыгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – № 3 (13). – С. 30–36.

282. Наумкина В.В. Способы избрания главы муниципального образования / В.В. Наумкина // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 1 (181). – С. 263–264.

283. Некрасов С.И. Тенденция централизации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт / С.И. Некрасов // Муниципальная академия. – 2016. – № 2. – С. 53–56.

284. Новокрещенов А.В. От централизации Советов к централизации местного самоуправления / А.В. Новокрещенов // Развитие территорий. – 2018. – № 1 (11). – С. 22–26.

285. Петров Д.А. «Приватизация» публичных функций и саморегулирование в сфере предпринимательства: проблемы сопряжения / Д.А. Петров // Гражданское право. – 2017. – № 5. – С. 36–39.

286. Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 45–48.

287. Прудников А.С. Основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, используемые в формировании органов местного самоуправления / А.С. Прудников, Ш.М. Нурадинов // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2016. – № 1. – С. 10–14.

288. Реброва Н.М. Местное самоуправление и государственная власть в системе публичной власти в Российской Федерации / Н.М. Реброва // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Сер.: Социально-экономические науки. – 2014. – № 2. – С. 113–119.

289. Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти / А.Н. Рыков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 8. – С. 31–40.

290. Седельникова Р.И. К вопросу о соответствии российского законодательства принципам финансовых основ местного самоуправления Европейской хартии местного самоуправления // Право и практика. Научные труды института Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. – 2015. – № 1 (14). – С. 38–40.

291. Скрипкина Ю.Г. Конституционная эквализация как принцип справедливого перераспределения публичной власти между институтами государства и местного самоуправления РФ / Ю.Г. Скрипкина // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 7.

292. Смирнова Ю.М. Правовая регламентация полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества / Ю.М. Смирнова // Современное общество и право. – 2013. – № 3 (12). – С. 83–94.

293. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма / С.Г. Соловьев // Российский журнал правовых исследований. – 2017. – № 2 (11). – С. 28–34.

294. Соловьев С.Г. К вопросу об идеалах современного местного самоуправления / С.Г. Соловьев // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 6 (138). – С. 48–55.

295. Соловьев С.Г. Муниципальный фильтр как потенциальный инструмент развития российского местного самоуправления / С.Г. Соловьев // Черные дыры в российском законодательстве. – 2018. – № 4. – С. 29–33.

296. Соловьев С.Г. Эволюция механизма муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований / С.Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 41–43.

297. Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования / Г.М. Суходольский // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 3 (28). – С. 22–26.

298. Тиникашвили Т.Ш. Финансовая база формирования бюджета муниципального образования / Т.Ш. Тиникашвили // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 4. – С. 298–303.

299. Тоболкина А.С. Поправки в Конституцию Российской Федерации 2020: огосударствление местного самоуправления / А.С. Тоболкина, А.В. Елькина // International law journal. – 2020. – Т. 3. – № 1. – С. 34–39.

300. Упоров И.В. Государственная власть и местное самоуправление в конституционных поправках: проблемы остаются / И.В. Упоров // Дневник науки. – 2020. – № 6 (42).

301. Упоров И.В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд / И.В.

Уповор // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – Т. 7. – № 1. – С. 163–168.

302. Федоровских А.А. Власть: аналитика понятия и феномена / А.А. Федоровских // Вопросы управления. – 2015. – № 3 (34). – С. 23–32.

303. Ханов Н.В. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления / Н.В. Ханов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 1–3. – С. 40–46.

304. Хасанова Л.А. Добрые услуги, согласительная процедура и посредничество в ВТО: проблемы и перспективы / Л.А. Хасанова // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 5.

305. Черногор Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке / Н.Н. Черногор // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2007. – № 1 (2).

306. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.

307. Чихладзе Л.Т. Государственная регистрация уставов муниципальных образований как элемент «разумной централизации» местного самоуправления в Российской Федерации / Л.Т. Чихладзе // Человек. Общество. Государство: межвузов. сб. науч. работ преподавателей, аспирантов, студентов. – Москва: РУСАЙНС, 2017. – С. 13–17.

308. Чихладзе Л.Т. К вопросу о новом способе наделения полномочиями глав муниципальных образований / Л.Т. Чихладзе // Проблема муниципалитетов в разрезе правового обществоведения: сб. ст. к Всероссийской науч.-практ. конф. – Уфа, 2019. – С. 27–32.

309. Шугрина Е.С. «Огосударствление» местного самоуправления: формы и пределы / Е.С. Шугрина // Регионоведение. – 2005. – № 4 (53). – С. 47–60.

Диссертации и авторефераты диссертаций

310. Абросимова Н.В. Технологии создания общественного образа институтов политической власти: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Н.В. Абросимова. – Санкт-Петербург, 2004.

311. Агеев А.А. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации как институт представительной демократии: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.А. Агеев. – Волгоград, 2003.

312. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / И.А. Алексеев. – Москва, 2014.

313. Акопян А.В. Ответственность представительных органов местного самоуправления перед государством в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Акопян. – Ростов-на-Дону, 2011.

314. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П.А. Астафичев. – Москва, 2006.

315. Байрамов А.Х. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры по обеспечению законности в системе органов публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Х. Байрамов. – Москва, 2013.

316. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Безруков. – Екатеринбург, 2001.

317. Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Е.В. Белоусова. – Москва, 2011.

318. Бехтерева Н.В. Особенности финансового обеспечения реализации функций органов власти муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Н.В. Бехтерева. – Москва, 2009.

319. Бялкина Т.М. Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.М. Бялкина. – Воронеж, 1995.

320. Велиев И.В. оглы. Прокуратура в системе органов публичной власти: опыт сравнительного исследования по материалам Азербайджанской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / И.В. оглы Велиев. – Москва, 2006.

321. Гималетдинова Ю.А. Политический статус местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Ю.А. Гималетдинова. – Уфа, 2011.

322. Граф И.В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.В. Граф. – Тюмень, 2001.

323. Грибанова Г.И. Местное самоуправление в политической системе развитых демократий: сравнительный анализ западноевропейских стран: дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.05 / Г.И. Грибанова. – Санкт-Петербург, 1998.

324. Грязев А.А. Правовое регулирование взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в финансовой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Грязев. – Челябинск, 2004.

325. Девяткина А.И. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в контексте политики модернизации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.И. Девяткина. – Москва, 2012.

326. Джагарян А.А. Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Джагарян. – Ростов-на-Дону, 2013.

327. Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Джагарян. – Ростов-на-Дону, 2015.

328. Джумабаев К.Н. Законодательная и исполнительная власти: взаимосвязь и взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / К.Н. Джумабаев. – Ташкент, 1993.

329. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципального-правовой теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М.Ю. Дитятковский. – Омск, 2008.

330. Доцкевич М.В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.В. Доцкевич. – Москва, 2002.

331. Дыльнов Г.В. Становление демократической законодательной власти в Российской Федерации: (социально-философское исследование): дис. ... д-ра филос. наук: 08.00.11 / Г.В. Дыльнов. – Саратов, 1993.

332. Еремин А.Р. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Р. Еремин. – Саранск, 1996.

333. Еремина Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Н.В. Еремина. – Москва, 2009;

334. Ермакова А.С. Правовая организация взаимодействия органов государственной исполнительной власти с органами местного самоуправления в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.014 / А.С. Ермакова. – Саратов, 2005.

335. Жабров А.В. Институционализация российского президентализма как фактор повышения легитимности политической власти: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.В. Жабров. – Орел, 2013.

336. Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.Б. Жилина. – Ростов-на-Дону, 2006.

337. Жуков Д.В. Полномочия органов публичной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.В. Жуков. – М., 2018.

338. Игнатъев А.В. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти: региональный аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.В. Игнатъев. – Ярославль, 2006.

339. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Л. Казанцева. – Барнаул, 2011.

340. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / А.Т. Карасев. – Екатеринбург, 2009.

341. Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Г. Карташов. – Москва, 2008.

342. Кочерга А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Кочерга. – Ставрополь, 2006.

343. Кочеткова Н.В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Кочеткова. – Саратов, 2004.

344. Кузнецов А.С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Кузнецов. – Москва, 2005.

345. Курочкин А.В. Правовое регулирование финансовой основы местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Курочкин. – Ростов-на-Дону, 2003.

346. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ: автореф. дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.11/ В.Г. Ледяев. – Иваново, 1999.

347. Лисовицкий Д.А. Правовое регулирование ответственности выборных лиц местного самоуправления и выборных муниципальных органов перед населением: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.А. Лисовицкий. – Санкт-Петербург, 2004.

348. Малявкина Н.В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Малявкина. – Белгород, 2013.

349. Масюк Л.В. Финансовая власть и ее влияние на экономическую безопасность в транзитивном обществе: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Л.В. Масюк. – Харьков, 2000.

350. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В.С. Мокрый. – Москва, 2003.

351. Мустафин М.М. Взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской Федерации: федеральный, региональных и местный уровни: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.М. Мустафин. – Москва, 2013.

352. Мялковский С.С. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: теоретические и правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.С. Мялковский. – Екатеринбург, 2004.

353. Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Г. Наймушина. – Москва, 1999.

354. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Овсянников. – Саратов, 2007.

355. Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.М. Павличенко. – Москва, 1999.

356. Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Петров. – Тюмень, 2002.

357. Петухов О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти в России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / О.А. Петухов. – Москва, 2005.

358. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н.Л. Пешин. – Москва, 2007.

359. Плетникова М.С. Конституционно-правовые аспекты разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.С. Плетникова. – Челябинск, 2011.

360. Пономарева В.О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Пономарева. – Челябинск, 2006.

361. Пуздрач Ю.В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.В. Пуздрач. – Москва, 1994.

362. Рыжкова Е.В. Муниципальная организация местного самоуправления как вида публичной власти в современной России: на материалах Тверской области: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01 / Е.В. Рыжкова. – Санкт-Петербург, 2005.

363. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Савоськин. – Екатеринбург, 2019.

364. Силкин А.А. Внутриполитические предпосылки установления режима личной власти короля Александра Карагеоргиевича: 1918–1929: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / А.А. Силкин. – Москва, 2003.

365. Ситникова С.Ю. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере в современный период: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Ю. Ситникова. – Москва, 2006.

366. Скрипкин Г.Ф. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.Ф. Скрипкин. – Москва, 2006.

367. Слычук В.В. Эффективность деятельности органов государственной власти в контексте социально-политических трансформаций российского общества: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В.В. Слычук. – Саратов, 2005.

368. Солдатов С.А. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Солдатов. – Ставрополь, 2012.

369. Соловьев В.В. Финансовая основа местного самоуправления в современном муниципальном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Соловьев. – Москва, 2006.

370. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.И. Соломка. – Екатеринбург, 1999.

371. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.А. Сомова. – Саратов, 2003.

372. Туманова Н.Л. Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Л. Туманова. – Москва, 1996.

373. Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / В.В. Уксусов. – Москва, 2016.

374. Фомина Н.В. Аристократия и аристократическая форма правления: социально-философский анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Н.В. Фомина. – Красноярск, 2005.

375. Ханов Н.В. Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.В. Ханов. – Москва, 2008.

376. Чепус А.В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Чепус. – Москва, 2016.

377. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Н.Н. Черногор. – Москва, 2007.

Интернет-ресурсы

378. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года [Электронный ресурс] // Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru>

379. Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции [Электронный ресурс] // ТАСС. – 2019. – 22 окт. – URL: <https://tass.ru/politika/7027947>

380. Реформа местной власти неизбежна [Электронный ресурс] // Независимая газета. – 2019. – 6 ноября. – URL: http://www.ng.ru/politics/2019-11-06/1_7719_local.html

381. Глеб Трубин: необходимо уделять больше внимания вопросам трудоустройства лиц, отбывших уголовное наказание [Электронный ресурс] //

Новости Тюменской областной Думы. – 2020. – 6 марта. – URL: <http://www.duma72.ru>

382. Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Пр-1726ГС от 28 сентября 2020 г. // Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru>

383. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления Пр-354 от 30 января 2020 г. // Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru>

384. Перечень поручений по итогам заседания Госсовета Пр-234ГС от 26 декабря 2019 г. и пр. // Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru>

385. Состоялось первое заседание рабочей группы по вопросу преобразования Коркинского муниципального района [Электронный ресурс] // Новости Законодательного Собрания Челябинской области от 26 сентября 2019 г. – URL: <http://www.zs74.ru>

386. В Совете Федерации обсудили тему участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов [Электронный ресурс] // Официальный интернет портал Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <http://council.gov.ru/events/news/109567/?hl=Об%20участии%20органов%20местного%20самоуправления%20в%20реализации%20национальных%20проектов>

387. Отчеты должностных лиц [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Московской области. – URL: <https://50.мвд.рф/DEJATELNOST/отчеты-руководителей>

388. Отчеты руководителей районных ОВД перед Думой и администрациями муниципальных образований Свердловской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Свердловской области. – URL: https://66.мвд.рф/dejatelnost-gu/Otcheti_dolzhnostnih_lic/Grafiki_rukovoditelej_OVD/vystuplenia/отчеты-руководителей-районных-овд-за2020

389. Отчеты начальников межмуниципальных отделов перед представительными органами местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Тюменской области. – URL:

https://72.мвд.пф/Dejatelnost/Otcheti_dolznhnostnih_lic/Otcheti_nachalnikov_OVD

390. Выступления начальников территориальных органов внутренних дел Челябинской области перед представительными органами муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал Главного управления МВД России по Челябинской области. – URL: https://74.мвд.пф/dejatelnost/Otcheti_dolznhnostnih_lic/managers_police_2014

391. Официальное интернет-представительство Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru>.

392. Официальный интернет-портал Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. – URL: <https://www.asdg.ru/about/>

393. Официальный интернет-портал Бalezинского района Республики Удмуртия. – URL: <https://balezino.udmurt.ru/city/okrug/>

394. Официальный интернет-портал Губернатора Свердловской области. – URL: <http://www.gubernator96.ru>

395. Официальный интернет-портал Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург». – URL: <http://izkom.ekburg.ru/>

396. Официальный интернет-портал Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – URL: <http://www.region.council.gov.ru>

397. Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru>

398. Официальный портал Государственных программ Российской Федерации. – URL: <http://www.programs.gov.ru>

399. Официальный сайт Администрации Восточного управленческого округа. – URL: <http://www.vostokso.midural.ru>.

400. Официальный сайт Администрации Горнозаводского управленческого округа Свердловской области. – URL: <http://www.gzuo.midural.ru>.
401. Официальный сайт Администрации Западного управленческого округа Свердловской области. – URL: <http://www.azuo.ru>.
402. Официальный сайт Администрации Северного управленческого округа Свердловской области. – URL: <http://www.sever.midural.ru>.
403. Официальный сайт Администрации Южного управленческого округа Свердловской области. – URL: <http://www.ug-okrug.midural.ru>.
404. Официальный сайт Ассоциации муниципальных образований «Города Урала». – URL: <http://www.amogu.ru>.
405. Официальный сайт Всероссийского совета местного самоуправления. – URL: <http://www.vsmsinfo.ru>.
406. Официальный сайт Главного управления МВД России по Свердловской области. – URL: <http://www.66.мвд.рф>.
407. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. – URL: <http://www.duma.gov.ru>.
408. Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. – URL: <http://zssso.ru>.
409. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>
410. Официальный сайт Министерства образования и молодежной политики Свердловской области. – URL: <http://www.minobraz.egov66.ru>.
411. Официальный сайт Министерства общественной безопасности Свердловской области. – URL: <http://www.security.midural.ru>.
412. Официальный сайт муниципального образования «Город Екатеринбург». – URL: <https://екатеринбург.рф/>
413. Официальный сайт Общероссийского Конгресса муниципальных образований. – URL: <http://www.okmo.news/about.php?2>.

414. Официальный сайт Правительства Свердловской области. – URL: <http://www.midural.ru>.

415. Официальный сайт Правительства Челябинской области. – URL: <http://www.pravmin74.ru>.

416. Публичный бюджет Екатеринбурга. – URL: <http://бюджет.екатеринбург.рф>.