

*На правах рукописи*



**МАЛЯВКИНА Наталия Валерьевна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Белгород – 2013**

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»

**Научный**

**руководитель:**

**Астафичев Павел Александрович** –  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные  
оппоненты:**

**Ермаков Владимир Гаврилович** – доктор  
юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО  
«Елецкий государственный университет имени  
И.А. Бунина» / заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права

**Кеня Ирина Алексеевна** –  
кандидат юридических наук, доцент,  
Брянский филиал ФГБОУ ВПО «Российская ака-  
демия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации» /  
доцент кафедры конституционного и муници-  
пального права

**Ведущая организация:**

**ФГБОУ ВПО «Пензенский  
государственный университет»**

Защита состоится 19 декабря 2013 г. в 11 часов на заседании диссертационно-го совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национально-го исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 18 ноября 2013 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**



**Нифанов А.Н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Вследствие происходящих в стране коренных изменений в политической, экономической и социальной сферах приобретает все более важное значение проблема конституционно-правового регулирования взаимодействия органов публичной власти. Анализ теории и практики осуществления государственной деятельности и местного самоуправления показывает, что взаимодействие данных органов осуществляется во многом стихийно, вне прочной законодательной основы и надлежащих правовых процедур. Наблюдающийся в современной России акцент на разграничение предметов ведения и компетенции, обособленность и самостоятельность каждого из органов государственной власти и местного самоуправления в рамках их полномочий и функций нередко приводит к рассогласованности публично-властного механизма, нарушению целостности и единства правового пространства, ставит под сомнение концепцию государственного суверенитета и ряд иных основополагающих конституционно-правовых ценностей. Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления не означает его полной обособленности от государственной власти. Государственные органы в значительной степени несут публично-правовую ответственность за организацию деятельности муниципальных образований. Данные обстоятельства находят свое институциональное выражение в механизме правового регулирования взаимодействия соответствующих органов государства и муниципалитетов.

Взаимодействие государственных органов с органами местного самоуправления имеет многоуровневую природу. Заметная роль в данном механизме отводится совместной деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако не менее важное значение имеет правовое регулирование взаимодействия с муниципалитетами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на ряд новейших изменений в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», существенно сокративших полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, наблюдается тенденция качественного роста юридических и внеправовых форм взаимодействия региональных и муниципальных органов друг с другом. При подобных обстоятельствах требуется обновление правового регулирования соответствующих общественных отношений и придание законодательной формы фактически сложившимся отношениям в обществе.

Указанные обстоятельства подтверждают актуальность настоящего диссертационного исследования, определяют необходимость формулирова-

ния научно-практических предложений и рекомендаций по совершенствованию теории, законодательства и правоприменительной практики по вопросам взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления в современной России.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Начало формирования фундаментальных основ взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России нашло выражение в трудах В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, М.И. Свешникова, Б.Н. Чичерина и др.

В современный период различные аспекты взаимодействия уровней публичной власти рассматривались в работах: С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, А.А. Белкина, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, М.Ю. Дитятковского, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, Н.А. Игнатюк, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Г.Н. Комковой, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, Е.А. Незнамовой, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, А.С. Прудникова, В.В. Пылина, В.И. Савина, П.И. Савицкого, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, В.И.Фадеева, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Б.С. Эбзеева и др.

Исследованию деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления посвящены труды О.В. Берга, В.Н. Бутылина, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, А.А. Замотаева, В.А. Лебедева, Г.Ф. Скрипкина, Д.Л. Суркова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной и др.

Отдельные проблемы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления были рассмотрены в диссертационных исследованиях: А.А. Воронкова «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы» (М., 2007), А.В. Жеребцова «Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления» (М., 2006), О.Л. Казанцевой «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации» (Барнаул, 2011), И.А. Косминой «Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ» (СПб., 2010), Н.В. Мижаревой «Конституционно-правовые основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и

представительных органов муниципальных образований» (Казань, 2007), Е.Н. Селютиной «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты» (Орел, 2003), О.А. Сомовой «Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (Саратов, 2003).

Однако в этих и ряде других научных работ не в полной мере раскрыты правовые основы взаимодействия государственных органов субъектов Федерации с органами местного самоуправления с учетом их комплексной природы и новейших изменений в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Взаимодействие органов публичной власти не рассматривалось в качестве конкурирующей конституционной ценности с принципом самостоятельности данных органов. Продолжается активная научная дискуссия по вопросу о системе принципов и основных направлений взаимодействия государственной и муниципальной власти. Важное значение имеет также вовлечение в предмет исследования ответственности органов местного самоуправления перед государственными органами субъектов Федерации как особой конституционно-правовой формы их взаимодействия.

**Объектом исследования** явились общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

**Предметом исследования** составила совокупность правовых норм, регулирующих взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

**Цель исследования** состояла в проведении комплексного правового анализа взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выявлении форм взаимодействия органов публичной власти, а также в исследовании проблем, возникающих на уровне местного самоуправления при реализации публичной власти и разработке приоритетных направлений оптимизации данного процесса.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- исследование взаимодействия органов публичной власти и их самостоятельность в качестве конкурирующих конституционно-правовых ценностей;
- характеристика процесса институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в механизме публичной власти;
- выявление системы принципов и основные направления взаимодействия государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления;

– анализ механизма взаимодействия региональных и муниципальных органов власти с учетом конституционно-правового механизма разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями;

– определение путей совершенствования законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации;

– обоснование роли и места ответственности органов местного самоуправления перед государственными органами субъекта Российской Федерации в качестве особой конституционно-правовой формы их взаимодействия;

– формулирование предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в исследуемой сфере.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания, выработанные и апробированные юридической наукой. Анализ, синтез, индукция и дедукция применялись при изучении содержания юридических терминов, понятийно-категориального аппарата диссертации. Системно-структурный, логический, функциональный и ряд других специальных методов нашли применение в ходе изучения проблем институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в механизме публичной власти. Важное значение имело также привлечение к исследованию частных научных методов: сравнительного правоведения, логико-юридического и формально-юридического подходов. Приоритет использования каждого из них определялся в соответствии с характером решаемых исследовательских задач.

**Теоретическая основа диссертационного исследования** сформирована с учетом теоретико-правовых, конституционно- и муниципально-отраслевых исследований, посвященных различным аспектам взаимодействия органов публичной власти. В связи с этим к исследованию привлекались фундаментальные разработки таких видных отечественных ученых, как: Н.В. Витрук, Н.А. Богданова, Г.А. Борисов, Л.В. Бутько, С.Б. Глушаченко, В.Г. Ермаков, В.П. Касаткин, И.Н. Куксин, М.В. Мархгейм, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, А.Н. Нифанов, Н.Н.Олейник, Е.Д.Проценко, В.Н.Самсонов, Ю.Н. Стариков, Е.Е.Тонков, Б.Н.Топорнин, С.В.Тычинин и др.

**Правовую основу диссертационной работы** составила совокупность действующих нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации, ряд федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконные нормативные правовые акты – в той мере, в какой они регулируют механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Для раскрытия темы привлекались конституции (уставы) и законы субъ-

ектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований. Изучались конституционно-правовые источники зарубежных стран.

**Эмпирической основой исследования** явились правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обобщенные данные правоприменительной практики, статистические и социологические материалы, информация о деятельности органов публичной власти, политико-правовые документы (послания, доклады, заявления, декларации). Особое внимание в диссертационной работе уделялось нормативным правовым актам, утратившим юридическую силу в целях проведения сравнительно-правового анализа в исторической ретроспективе и выявления тенденций правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

**Научная новизна** диссертации состоит в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, обогащающая научную концепцию их функционирования в механизме публичной власти;

– предложены авторская система принципов и форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления; меры по оптимизации правового регулирования такого взаимодействия в современных условиях;

– доказана целесообразность обособления в теории и законодательстве ответственности органов местного самоуправления перед государственными органами субъектов Российской Федерации как особой конституционно-правовой формы их взаимодействия;

– введены в научный оборот авторские подходы толкования конституционного института взаимодействия государственных и муниципальных органов с точки зрения институционального и процессуального аспекта; проведена классификация форм взаимодействия исходя из партнерских (равноправных) и императивно-властных отношений.

**На защиту выносятся следующие положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. На основе анализа доктринальных и конституционно-правовых позиций, сделан вывод о том, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления является органическим элементом системы разделения властей и требует интерпретации, по крайней мере, в двух аспектах – институциональном и процессуальном. С институциональной точки зрения необходимость взаимодействия органов публичной власти обусловлена столкновением различных мнений, позиций, ценностей и интересов, а также характером компетенции, разграниченной конституцией и за-

коном между властными субъектами. В процессуальном аспекте взаимодействие государственных и муниципальных органов предполагает такой механизм правового регулирования общественных отношений, при котором наличие формализованных законом взаимных действий становится условием конституционности и законности принятия окончательного решения компетентным на то органом.

2. Исследование государственно-властных отношений позволило сформулировать вывод о том, что под публичной властью понимается суверенная власть народа, или его большинства, имеющая политический характер и находящая свое выражение в государственной власти. Наличие особого – муниципального уровня народного самоуправления, а также специфической сферы общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения, позволяет в определенном смысле отделить местное самоуправление от государства, выделив его в самостоятельное образование с уникальной природой. Однако это не опровергает необходимости конституционно-правового регулирования порядка и процедур взаимодействия государственных и муниципальных органов власти даже при отсутствии общей (совместной, конкурирующей) компетенции по аналогии со ст. 72 Конституции Российской Федерации.

3. Рассмотренные автором диссертации различные подходы к исследованию взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления позволили выявить систему взаимосвязанных принципов: законности; самостоятельности местного самоуправления; рационального сочетания и согласования интересов; добровольности заключения договоров и соглашений; гласности и взаимной информированности; субсидиарности, обеспеченности ресурсами и взаимной ответственности.

4. В диссертации обоснованно, что в процессе систематизации и классификации конституционно-правовых форм взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления целесообразно использовать критерий равноправных (партнерских) и неравноправных (императивных) отношений, складывающихся между данными субъектами. Дополнительно к этому следует учитывать конституционно-правовой механизм разграничения предметов ведения и полномочий, а также основания и процедуры ответственности органов местного самоуправления перед государственными органами субъектов Российской Федерации.

5. Диссертантом предложена и аргументирована авторская редакция п. 1.1. ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации



местного самоуправления в Российской Федерации»: «1.1. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга должно осуществляться законами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по законодательной инициативе соответствующих представительных органов муниципальных образований. При обсуждении законопроекта в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации является обязательным присутствие представителей муниципальных образований, чьи публичные интересы данный законопроект затрагивает. Присутствующие на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации представители муниципальных образований имеют право участвовать в обсуждении законопроекта и требовать проведения голосования по вопросам, затрагивающим их публичные интересы».

6. Диссертантом доказана необходимость закрепления нормы, позволяющей наделение отдельными государственными полномочиями не только органов местного самоуправления, но и муниципальных образований, что позволяет муниципальным образованиям в их уставах самим регулировать, какие органы местного самоуправления и в какой мере должны участвовать в процессе реализации отдельных государственных полномочий. Наделение отдельными государственными полномочиями конкретных органов муниципальных образований препятствует реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления по регулированию структуры органов соответствующих муниципалитетов.

7. Предложены аргументы в обоснование следующей редакции части 2.1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (при исключении части 2.2 статьи 73):

«2.1. Если соответствующим судом установлено, что избранный (в том числе – вновь избранный) в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение шести месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, может внести в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования».

8. В диссертации доказана необходимость редакции части 1 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) действия или бездействие главы муниципального образования, повлекшие за собой последствия, предусмотренные пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона;

2) неисполнение по неуважительным причинам в течение трех и более месяцев своих обязанностей;

3) неудовлетворительные результаты деятельности, подтвержденные не менее двух раз подряд неудовлетворительной оценкой представительного органа муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования;

4) существенные нарушения обязанностей, установленных федеральным законодательством в целях предотвращения коррупции».

9. Диссертантом рекомендована следующая редакция пункта 1 части 1 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

«1) если в связи с обстоятельствами, указанными в Федеральном конституционном законе «О военном положении», Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» соответствующие органы местного самоуправления отсутствуют и не могут быть сформированы».

**Теоретическая значимость работы** состоит: в разработке и теоретическом обосновании отдельных положений, уточняющих конституционно-правовую терминологию, понятийный и категориальный аппарат науки конституционного права; в возможности использования теоретических положений и выводов, сделанных в диссертации, в дальнейшей научной разработке путей оптимизации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**Практическая значимость исследования.** Материалы исследования могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований различных аспектов организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Результаты анализа путей совершенствования процесса взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления могут быть реализованы в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также применяться на уровне деятельности региональных органов публичной

власти, при выработке ими управленческих решений и формировании механизмов взаимодействия.

Результаты исследования могут быть использованы для последующих научных исследований в данной области; в учебно-методических целях при изучении дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право России» и др.

**Апробация результатов исследования** осуществлена при обсуждении и одобрении на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права юридического института ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс». Результаты исследования получили апробацию в научно-практических конференциях и семинарах различного уровня, внедрены в практику самостоятельной преподавательской деятельности в качестве старшего преподавателя кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». По результатам исследования автором было опубликовано 16 статей общим объемом 6,1 п.л.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, списка используемых источников.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности, определены объект и предмет, цель и задачи, дана характеристика методологической базы исследования, указаны эмпирические и нормативные основы исследования, сформулированы научная новизна диссертации и основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования взаимодействия государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»** – исследовано взаимодействие органов публичной власти и их самостоятельность в качестве конкурирующих конституционно-правовых ценностей (1.1.); изучен процесс институционализации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в механизме публичной власти (1.2.); выявлены принципы и основные направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления (1.3.).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый государственный орган и орган местного самоуправления является самостоятельным

по вопросам своей компетенции. Это обусловлено конституционно-правовыми принципами и институтами разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий, недопустимости произвольного вмешательства в законную деятельность государственной власти и местного самоуправления. Самостоятельность государственных и муниципальных органов является одним из существенных элементов их конституционно-правового статуса. Однако самостоятельность, как и большинство иных конституционно-правовых ценностей, не является абсолютной и подлежит ограничениям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Необходимость взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления обусловлена следующими обстоятельствами: во-первых, в конституции и законодательстве невозможно полностью разграничить полномочия между органами и должностными лицами, всегда остается определенная сфера неурегулированных отношений либо область совместного ведения, которая требует общих усилий и координации; во-вторых, разделение властей с точки зрения концепции государственного суверенитета является не абсолютным, но относительным и условным; в-третьих, постоянно меняющиеся стратегические и тактические задачи публичного управления требуют скорее интеграции деятельности всех органов власти, чем их обособления и размежевания.

Взаимодействие не всегда предполагает согласованное функционирование субъектов правоотношений. Конечно, без определенного минимума согласованности взаимное действие не представляется возможным. Однако взаимодействие допускает различные цели взаимодействующих субъектов, самостоятельность их интересов, полномочий и функций. Нередко взаимодействие приводит к противоположному результату – рассогласованности, конфликту, размежеванию. Основная его цель – обеспечить упорядоченную законом форму коммуникации, без которой реализация установленной законом компетенции не может быть осуществлена.

Толкование конституционного института взаимодействия государственных и муниципальных органов возможно не только в институциональном, но и процессуальном аспекте. Последнее предполагает, что законодатель не просто признает необходимость институционального взаимодействия органов публичной власти: в определенных случаях он вправе потребовать соблюдения определенных процедур взаимодействия, при отсутствии которых последующий правовой акт будет считаться недействительным, даже если он принят компетентным на то органом государственной власти или местного самоуправления. Взаимодействию здесь придается значение юридического факта, без

наступления которого невозможно возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют различные виды публичной власти. Государственная власть распространяется на территорию государства, государственная власть субъекта Федерации – на территорию субъекта, а власть населения в пределах территории муниципального образования – на территорию муниципального образования. Власть на территории муниципального образования является публичной властью и используется в вопросах местного значения. Данная власть осуществляется населением непосредственно путем применения институтов прямой демократии или через избираемые органы.

Местное самоуправление является достаточно новым компонентом властной структуры российского общества. Конституция Российской Федерации закрепила новые тенденции в системе организации публичной власти, выделив местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Местная и государственная власть тесно взаимосвязаны, у них имеется ряд объединяющих признаков, традиционно относящихся к признакам государственной власти: во-первых, они организованы по территориальному признаку; во-вторых, органы государственной и муниципальной власти наделены правом осуществлять властные полномочия; в-третьих, только органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают правом введения и сбора налогов и самостоятельного формирования бюджета; в-четвертых, государственная и местная власть обладают правом принимать в пределах своей компетенции нормативно-правовые акты. Помимо объединяющих признаков существуют и отличительные признаки.

Вопрос о взаимодействии органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления является одним из наиболее значимых в формирующейся системе местного самоуправления. В силу территориального расположения во многом совпадают интересы населения субъекта Федерации и муниципального образования, именно поэтому в становлении и развитии местного самоуправления важную роль играют органы государственной власти субъектов Федерации. Взаимодействие данных органов публичной власти, с одной стороны, в значительной степени определяет эффективность решения экономических, политических и социальных проблем развития муниципального образования и субъекта Федерации. С другой – обеспечивает результативность муниципальной деятельности, способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укрепления основ народовластия, создания условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведения мероприятий по социальной

защите населения, стабилизации политической системы, подготовки кадров для муниципальных органов.

Содержание и характер полномочий региональной власти позволяет на их основе выявить основные направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления, контроль исполнения соответствующего законодательства; разработка и принятие региональных программ развития местного самоуправления, совершенствование разграничения компетенции государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления, содействие сохранению и развитию исторических и иных местных традиций, защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления – это процесс, направленный на установление закономерных, слаженных и законных отношений органов публичной власти для выработки эффективного механизма совместных действий. Данные отношения способствуют гармонизации и конструктивному взаимодействию двух уровней власти, обеспечивая государственную целостность Российской Федерации. При этом необходима адекватная правовая регламентация взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления, направленная на решение наиболее актуальных проблем функционирования органов публичной власти в данной сфере.

Во второй главе – **«Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления»** – проведен анализ взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Федерации (2.1.); определены пути совершенствования законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями государственных органов субъектов Федерации (2.2.); исследован механизм поддержки и содействия органов государственной власти субъектов Федерации реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения (2.3.); изучен вопрос о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления (2.4.).

Сравнительный анализ действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с его предшествующими редакциями свидетельствует, что федеральный законодатель предпочитает линию последовательного сокращения полномочий

органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления.

Одним из наиболее важных полномочий, сохраненных за региональным уровнем данным Федеральным законом, является установление системы территорий муниципальных образований. Именно субъект Федерации в своем законодательстве определяет, какие именно территории будут обладать статусом городского округа, муниципального района, городского или сельского поселения. Указанные полномочия не могут осуществляться вне процедур взаимодействия с муниципальными образованиями, однако федеральное законодательство напрямую к этому не обязывает государственные органы субъектов Федерации. Исключения составляют предусмотренные этим законом институты «инициативы населения» и «учета» его мнения.

Федеральный законодатель исходит из посылки, что первоначальное наделение муниципальных образований статусом городского округа, муниципального района, городского или сельского поселения, внутригородской территории города федерального значения – не требует какого-либо официального взаимодействия региональных и муниципальных властей. Именно так и происходила реализация новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на практике. Сложные процедуры согласования с муниципалитетами региональных решений по вопросам муниципально-территориального устройства первоначально были вытеснены на периферию, их субъектам Федерации удалось избежать. В большинстве случаев соответствующие законопроекты вносились в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации обычными субъектами права законодательной инициативы (чаще всего высшими должностными лицами субъектов Федерации), а не органами местного самоуправления. Законодатель не требовал в этих случаях решений представительных органов муниципальных образований, тем более – проведения сходов или прямого голосования граждан. Это, с одной стороны, позволило сравнительно быстро ввести в фактическое действие нормы Федерального закона № 131-ФЗ, с другой – привело к существенному ущемлению интересов соответствующих муниципалитетов. В связи с изложенным автором предложена новая редакция п. 1.1. ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Доказана целесообразность внесения поправок в ст. 24 – 33 данного Федерального закона, которые позволяли бы законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации принимать региональные законы, регулирующие конституционно-правовые основы муниципальной демократии (сходы граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и кон-

ференции граждан, опросы, обращения жителей в органы местного самоуправления с жалобами, заявлениями и предложениями).

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые передаются органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации. Закрепление в Конституции Российской Федерации данной формы является своего рода гарантией для органов местного самоуправления от возможных злоупотреблений со стороны государства и его органов. Изучение отдельных законов по передаче государственных полномочий Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Брянской, Смоленской, Тульской, Ярославской области и других областей показало, что основными вопросами передачи государственных полномочий являются: создание комиссий по делам несовершеннолетних; вопросы, связанные с проведением сельскохозяйственной переписи, поддержка сельскохозяйственного производства; социальная поддержка отдельных категорий граждан. Наделение правами и обязанностями передающих и принимающих органов позволяет взаимодействовать с данным органам по решению вопросов, переданных государством, а также нести ответственность за невыполнение врученных полномочий.

Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не лишены недостатков, так как в законах субъектов Федерации, зачастую, не уточняются органы местного самоуправления, которым они передаются, не определены муниципальные образования и неясен порядок передачи финансовых средств, прекращения полномочий. Поэтому данные недостатки следует устранить в федеральном законе, обязывая субъекты Федерации в своих нормативных актах подробнее регулировать отношения в сфере передачи полномочий.

На основании изложенного сформулирован вывод о необходимости дальнейшего совершенствования механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: во-первых, в законодательстве следует разграничивать понятия «наделение» и «делегирование» полномочий; во-вторых, наделение полномочиями должно отвечать требованиям полноты и исключительности; в-третьих, целесообразно усилить меры контроля и ответственности за нарушение субъектами Федерации их публично-правовой обязанности передачи материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Важной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления является региональная



поддержка и содействие реализации муниципальными органами вопросов местного значения. В отличие от предыдущих двух случаев, в данных вопросах государственные органы субъектов Федерации не имеют права вмешательства в деятельность муниципалитетов. Муниципальные органы самостоятельны по решению вопросов местного значения. Однако это не означает, что государственным органам субъектов Федерации запрещено взаимодействовать с муниципалитетами по данным вопросам на основе партнерских, равноправных отношений. Государство несет публично-правовую обязанность поддержки, помощи и содействия муниципалитетам по всем вопросам, отнесенным к ведению муниципальных образований.

В частности, необходима более эффективная организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, выборных лиц органов местного самоуправления; органам государственной власти субъектов Федерации следует оказывать помощь представительным органам муниципальных образований в подготовке проектов нормативных правовых актов. Органы государственной власти субъекта Федерации могут осуществлять дополнительное финансирование реализации органами местного самоуправления своей компетенции по вопросам местного значения, признавая региональную значимость такого финансирования. Представляется перспективным заключение договоров и соглашений между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Федерации. Необходимо дальнейшее развитие совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов, действующих на постоянной или временной основе.

В силу буквального смысла Конституции и федерального законодательства субъекты Федерации имеют общую сферу ведения только с Российской Федерацией. Муниципальные образования должны иметь совершенно обособленную сферу ведения, которая не имеет общего с компетенцией государственных органов субъектов России. Однако в действительности такие области совместного ведения существуют. Фактически содержание действующего законодательства демонстрирует значительную область общественных отношений, регулирование которых осуществляется одновременно субъектами Федерации и муниципальными образованиями, причем правовые акты муниципальных образований не должны противоречить актам субъектов Федерации. Поэтому автором в постановочном плане обозначается проблема институционализации совместного ведения субъектов Федерации и муниципальных образований по аналогии с нормативным содержанием ст. 72, 76 Конституции России.

В третьей главе – «**Особенности взаимодействия органов публичной власти в механизме ответственности местного самоуправления перед субъектами Российской Федерации**» – разработаны предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, регулирующего порядок взаимодействия данных органов применительно к институтам: роспуска представительного органа муниципального образования законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации (3.1.); отрешения высшим должностным лицом субъекта Федерации от должности глав муниципальных образований и глав местных администраций (3.2.); временного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления (3.3.).

Взаимодействие между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления не исчерпывается партнерской, равноправной сферой. В большинстве случаев региональные и муниципальные органы стремятся к взаимному сотрудничеству, поэтому нет необходимости прибегать к принуждению, вмешательству, силовому воздействию. Однако это и не следует полностью исключать, особенно если речь идет о законодательной модели правового регулирования общественных отношений. Законодатель должен исходить из предположения, что субъекты не всегда действуют добросовестно, разумно и эффективно. В ряде случаев необходимо использование института юридической ответственности, введение принудительных мер публично-правового характера.

С одной стороны, государство, исходя из собственного суверенитета, имеет право на применение мер ответственности к органам местного самоуправления вплоть до досрочного прекращения их полномочий. Органы местного самоуправления действительно самостоятельны по вопросам местного значения и не входят в систему государственной власти, однако это не исключает возможность их ответственности перед государством. С другой стороны – государство в данной сфере не может действовать произвольно. Оно обязано установить определенные гарантии, которые защищали бы муниципалитеты от несанкционированного вмешательства в их деятельность. К числу таких балансирующих механизмов могут быть отнесены судебные процедуры, требование квалифицированного большинства голосов депутатского корпуса, усложненные парламентские процедуры (право органа местного самоуправления давать объяснения, возражать против предъявляемых требований и т.п.).

Далее автор осуществляет подробный анализ ряда норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предлагая меры по его совершенствованию.

Так, согласно частям 2.1 и 2.2 статьи 73 представительный орган подлежит роспуску, если он не проводил заседания в течение трех месяцев подряд, причем заседание должно быть правомочным. Текстуально части 2.1 и 2.2 имеют тождество за исключением одного слова: в части 2.1 речь идет об «избранном» представительном органе, в то время как в части 2.2 – о «вновь избранном». Данный юридико-технический прием, по мнению автора, заслуживает критической оценки, так как законодателю следует в одном абзаце упомянуть о распространении этой правовой нормы и на избранные, и на вновь избранные представительные органы.

По мнению диссертанта, анализируемые нормы частей 2.1 и 2.2 заслуживают критики с точки зрения срока проведения заседаний, установленного законодателем в три месяца. Данный срок является слишком малым и нуждается в увеличении, по крайней мере, в два раза. Аргументируется эта точка зрения следующим образом: во-первых, периодичность заседаний представительных органов городских округов и муниципальных районов выше, чем периодичность заседаний представительных органов городских и сельских поселений; во-вторых, следует учитывать летний сезон отпусков, в сельской местности – также сезоны крупных сельскохозяйственных работ; в-третьих, при отсутствии актуальных вопросов повестки дня представительные органы не должны вынуждаться к тому, чтобы проводить «заседание ради заседания». Вызывает критические выводы также чрезвычайная «сжатость» процессуальных сроков. Представительный орган муниципального образования имеет право обжаловать региональный закон о своем роспуске в течение 10 дней. Более целесообразным диссертант считает срок в 30 дней.

Диссертантом отмечено, что главы муниципальных образований и местных администраций являются единоличными должностными лицами и с их стороны более вероятно совершение умышленных и неумышленных правонарушений, которые должны пресекаться с помощью норм действующего законодательства и эффективной правоприменительной практики.

В отличие от отрешения главы местной администрации от должности, автор более дискуссионным считает вопрос удаления главы муниципального образования в отставку. Диссертантом уточнено, что оценку противоправности осуществляют те лица, которые участвуют в принятии решения об удалении главы муниципального образования в отставку, а именно: инициаторы (группа депутатов, высшее должностное лицо субъекта Федерации) и орган, принимающий окончательное решение (представительный орган муниципального обра-

зования). Подчеркивается недостаточная правовая определенность оснований для удаления главы муниципального образования в отставку. Так, основанием является «неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения», что может истолковываться как полное отсутствие какой-либо деятельности главы муниципалитета в сфере реализации вопросов местного значения по неуважительным причинам (например, невыход на работу, прогул), либо уважительными причинами – болезнь или отпуск. Также основанием для удаления главы муниципального образования в отставку служит «неисполнение в течение трех и более месяцев полномочий, предусмотренных федеральными законами и уставом муниципального образования». Данная правовая конструкция, по мнению диссертанта, выглядит не вполне логичной, так как вся деятельность главы муниципального образования направлена либо на решение вопросов местного значения, либо на реализацию отдельных государственных полномочий. Федеральными законами и уставами муниципальных образований не могут предусматриваться обязанности, которые выходили бы за рамки вопросов местного значения или отдельных государственных полномочий.

Глава муниципального образования может быть удален в отставку вследствие «неисполнения в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий». Данная правовая норма вызывает критические размышления, по крайней мере, в двух аспектах. Во-первых, при оценке правонарушения важность представляет степень существенности правонарушения, а не срок, в течение которого правонарушение является длящимся. Во-вторых, вызывает критическую оценку критерий «обеспечения осуществления» полномочий другими органами местного самоуправления.

Глава муниципального образования подлежит удалению в отставку в случае неудовлетворительной оценки его деятельности представительным органом муниципального образования по результатам ежегодного отчета, если такая оценка дана два раза подряд. Законодатель в данном случае наделяет представительный орган муниципального образования, и только этот орган, безусловным и ничем не ограниченным правом сначала оценивать деятельность главы муниципального образования, затем – удалять его в отставку вследствие предыдущей и повторной негативной оценки. Однако основания подобной оценки нельзя проверить в суде в надлежащей юрисдикционной процедуре. Единственным балансирующим механизмом в этом случае является оценка деятельности главы муниципального образования со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Главы муниципальных образований подлежат удалению в отставку за несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и

другими федеральными законами. Данная формулировка дает основания представителю органа муниципального образования удалить главу муниципального образования в отставку ввиду того, что он допустил «несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей», которые «установлены федеральными законами».

Институт временного осуществления полномочий, предусмотренный ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может найти конституционное объяснение преимущественно в контексте нормативного содержания ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления может быть правомерным только в случае, если оно представляет собой такое ограничение самостоятельности местного самоуправления, которое соответствует конституционно значимым целям и ценностям.

Диссертантом обращено внимание на то, что в п. 1 ч. 1 ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не полностью регулируются соответствующие общественные отношения. Данная норма не учитывает положений федеральных конституционных законов «О военном положении», «О чрезвычайном положении» и Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в которых указаны возможные основания для отсутствия или невозможности формирования соответствующих органов местного самоуправления.

**В заключении** изложены выводы по основным теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформированы научно-практические рекомендации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

**Основные положения диссертации  
изложены в 16 публикациях автора  
общим объемом 6,1 п.л., в том числе:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,  
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов  
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Малявкина, Н.В.* Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации [Текст] / Н.В. Малявкина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. – № 4. – С. 124-130. – 0,6 п.л.

2. *Малявкина, Н.В.* Правовые формы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления [Текст] / Н.В.Малявкина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 4. – С. 126-130. – 0,4 п.л.

3. *Малявкина, Н.В.* Пути оптимизации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления [Текст] / Н.В.Малявкина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 1. – С. 120-122. – 0,4 п.л.

4. *Малявкина, Н.В.* Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Российской Федерации [Текст] / Н.В.Малявкина // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2013. – № 4 (54). – С. 28-32. – 0,6 п.л.

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

5. *Малявкина, Н.В.* Некоторые аспекты реализации правотворческих полномочий в вопросах местного самоуправления [Текст] / Н.В. Малявкина // Эффективность правотворчества и правоприменительной деятельности правового государства : сборник научных докладов и сообщений преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов на «круглых столах» (Орел, 26 ноября 2009 г., 25 февраля 2010 г.). – Орел: ОРАГС, 2010. – С. 184-190. – 0,4 п.л.

6. *Малявкина, Н.В.* Контроль за органами местного самоуправления [Текст] / Н.В.Малявкина // Актуальные проблемы борьбы с правонарушениями: история и современность : сборник научных докладов и сообщений Международной научно-практической конференции (Орел, 19 марта 2010 г.). – Орел: ОРАГС, 2010. – С. 120-124. – 0,2 п.л.

7. *Малявкина, Н.В.* Идеи публичной власти в форме народного самоуправления [Текст] / Н.В.Малявкина // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики : материалы II Международной научно-практической заочной конференции (Орел, 21 мая 2010 г.). – Орел: ОРАГС. 2010. – С 223-227. – 0,3 п.л.

8. *Малявкина, Н.В.* Особенности российской модели местного самоуправления [Текст] / Н.В. Малявкина // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе : материалы VII Международной научно-практической конференции (Кострома, декабрь 2009 г.). – Кострома: КГТУ, 2010. – С. 186-190. – 0,25 п.л.

9. *Малявкина, Н.В.* Местное самоуправление как уровень публичной власти [Текст] / Н.В. Малявкина // Развитие муниципальных образований субъектов Российской Федерации в посткризисный период : материалы международных конференций молодых ученых (Орел, 30 марта 2011 г.). – Орел: ОРАГС, 2011. – С. 180-181. – 0,25 п.л.

10. *Малявкина, Н.В.* Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления [Текст] / Н.В. Малявкина // Стратегия развития России до 2020 года: новые подходы, приоритеты, механизмы реализации : материалы международной конференции молодых ученых (Орел, 14 марта 2012 г.). – Орел: ОФ РАНХиГС, 2012. – С.265-269. – 0,3 п.л.

11. *Малявкина, Н.В.* Взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ уставов субъектов Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа) [Текст] / Н.В. Малявкина // Актуальные проблемы правовой системы Российской Федерации : материалы круглого стола, проведенного на юридическом факультете Орловского государственного университета (Орел, 3 декабря 2011 г.). – Орел: Орловский государственный университет. 2012. – С. 56-68. – 0,5 п.л.

12. *Малявкина, Н.В.* Взаимодействие высшего должностного лица субъекта с органами местного самоуправления [Текст] / Н.В. Малявкина // Актуальные проблемы государственно-правового строительства: история и современность : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции (Орел, 31 мая 2012 г.) – Орел: ОрЮИ МВД России, 2012. – С. 82-86. – 0,25 п.л.

13. *Малявкина, Н.В.* К вопросу о законодательной инициативе как одной из форм взаимодействия законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Н.В. Малявкина // Проблемы и перспективы модернизационного развития славянских государств в современных условиях : материалы III Славянского форума (Орел, 27-29 сентября 2012 г.). В 2 т. – Орел: ОФ РАНХиГС, 2012. – Т. 1. – С. 187-190. – 0,25 п.л.

14. *Малявкина, Н.В.* Взаимодействие и самостоятельность органов публичной власти [Текст] / Н.В. Малявкина // Вестник Государственного муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 79-84. – 0,5 п.л.

15. *Малявкина, Н.В.* Взаимодействие органов публичной власти в их самостоятельность как конкурирующие правовые ценности [Текст] / Н.В. Малявкина // Современное общество и право. – № 1. – 2013. – С. 38-47. – 0,6 п.л.

16. *Малявкина, Н.В.* Теоретические основы взаимодействия органов публичной власти [Текст] / Н.В. Малявкина // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики : материалы V Международной научно-практической конференции (Орел, 23-24 мая 2013 г.). – Орел: ОФ РАНХиГС, 2013. – С. 109-111. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 14.11.2013. Times New Roman.

Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 442.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»

308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85

