

## Оглавление

Введение.....	4
<b>Глава 1. Общая характеристика понятия взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления</b>	<b>6</b>
§1. Взаимодействие как вид взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.....	6
§2. Понятие, виды, основные сферы (области) и направления взаимодействия.....	23
§3. Формы и методы взаимодействия.....	38
<b>Глава 2. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в основных сферах жизнедеятельности муниципальных образований в субъектах Российской Федерации.....</b>	<b>48</b>
§1. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экономической сфере.....	48
§2. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере.....	56
§3. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в политической сфере и сфере безопасности.....	62
Заключение.....	71
Список литературы.....	73

## Введение

Практика деятельности органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации свидетельствует о значительном развитии взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Реальное положение дел давно отвергло идею о полной самостоятельности местного самоуправления. Увеличение присутствия государства в делах местного самоуправления, в основном, идет по пути усиления централизации, увеличения субординационных отношений. Особенно наглядно это происходит за счет увеличения числа отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления.

На уровне политического руководства страны, в теории и практике организации местного самоуправления все больше осознается необходимость поиска других, более эффективных направлений развития отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

По мнению многих ученых и практиков, наиболее эффективным направлением является расширение отношений взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Широкое использование форм и методов взаимодействия в различных областях обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований сдерживается отсутствием необходимого нормативного правового регулирования.

Возможность такого регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации базируется на положениях Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о местном самоуправлении.

Субъекты Российской Федерации обладают огромным, пока ещё не реализованным, нормотворческим потенциалом по нормативному правовому регулированию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Всё это определяет необходимость изучения состояния и перспектив развития нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, обуславливает актуальность и практическую значимость темы исследования.

Вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления привлекали внимание многих учёных — философов, юристов, политологов, экономистов, социологов и др.

Проблема взаимодействия государства и местного самоуправления рассматривалась ещё в работах В. М. Гессена, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И.Лазаревского, А.Г. Михайловского, М.И. Свешникова, Б.Н.Чичерина и других.

В современный период научные исследования в области правового регулирования отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления нашли своё выражение в работах С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Г.В. Барабашева, Л.Ф. Болтенковой, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева,

Н.А. Емельянова, В.Г. Игнатова, В.А. Лебедева, Н.А. Игнатюк, Е.М. Ковешникова, Т.А. Козловой, А.М. Кононова, И.О. Кулиева, О.Е. Кутафина, Т.Н. Михеевой, Е.А. Незнамовой, Н.Л. Пешина, Е.А. Переверзева, С.Г. Пилипенко, Н.В. Постового, А.С. Прудникова, В.В. Пылина, С.Г. Соловьёва, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.Н. Щендригина.

Различные стороны теории и организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматривались в трудах О.В. Берг, В.Н. Бутылина, В.И. Васильева, Е.В. Гриценко, Л.Ю. Грудцыной, М.В. Доцкевича, И.Г. Дудко, А.А. Замотаева, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, Б.М. Лазарева, Л.Е. Лаптевой, В.А. Лебедева, Э.В. Тадевососяна, Н.К. Филлипова, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной и др.

Специальными исследованиями в области взаимодействия являются диссертационные исследования Н.А. Игнатюк «Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления», Н.И. Соломки «Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», А.В. Жеребцова «Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления», М.Ю. Середы «Взаимодействие органов государственной власти субъектов российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства».

Законодательство субъектов Российской Федерации было предметом специального исследования И.Г. Дудко и Н.К. Филиппова.

Признавая вклад этих и других ученых в исследование проблематики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, следует отметить, что вопросы нормативного правового регулирования такого взаимодействия на уровне субъектов Российской Федерации еще не были предметом специального комплексного исследования. Отсутствие научных исследований негативно сказывается на процессе создания в субъектах РФ полноценной правовой базы эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

# Глава 1.

## Общая характеристика понятия взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

### §1. Взаимодействие как вид взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления

История развития современных правовых основ взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления начинает свой отсчет с момента принятия Конституции Российской Федерации.

Этап перехода от советской власти к местному самоуправлению конца 80-х и начала 90-х годов прошлого столетия, конечно, имеет достаточно большое значение для понимания процессов взаимодействия различных уровней власти<sup>1</sup>, но современный этап развития правовых основ начинается именно с принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Выделяя ключевые моменты конституционной модели местного самоуправления, С.А.Авакьян отмечает, что местное самоуправление отделено от государственной власти. Всю власть народа в Российской Федерации характеризует категория «публичная власть». Она делится на такие разновидности (направления), как государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление существует наряду с государственной властью. Причем в ст. 12 Конституции РФ отражено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, т.е. оно самостоятельно в гражданском обществе, независимо от политических партий, иных общественных объединений и т.д. Специальный аспект—самостоятельность в отношениях с органами государственной власти. По Конституции (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Государство не руководит местным самоуправлением, если под руководством понимаются: формирование местного самоуправления; дача ему директивных указаний; повседневный контроль и опека деятельности; отмена актов. Ничего этого государство в отношении местного самоуправления в России не делает.<sup>2</sup>

Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления и отделение его органов от органов государственной власти, по мнению С.А.Авакьяна, не дают оснований для вывода о независимости местного самоуправления от государства. Взаимоотношения местного самоуправления и государства строятся на следующих основополагающих моментах:

---

<sup>1</sup> См.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2002. С.198-203.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. №1 (19). С.296-297.

- государство в Конституции и законах провозглашает существование местного самоуправления, его самостоятельность и вместе с тем подробно регулирует организацию местного самоуправления. Самостоятельность местного самоуправления имеет место в рамках государственных законов. Право местного самоуправления урегулировать свою деятельность в собственных уставах и иных нормативных правовых актах также гарантируется государством. А сами такие акты не могут выходить за границы дозволенного;

- государство может не только разграничить сферы ведения свои и местного самоуправления, но и подключить местное самоуправление к реализации государственных функций. В таком случае органы местного самоуправления выступают уже от имени государства и участвуют в осуществлении государственной власти — отсюда и двойственная природа местного самоуправления как общественной и государственной власти одновременно. Эта особенность взаимоотношений отражена в ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»;

- государство призвано оказывать поддержку местному самоуправлению. Установленное Конституцией РФ отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти следует понимать лишь в одном плане — в интересах обеспечения самостоятельности местного самоуправления. Однако отсюда не следует, что государство и его органы могут сказать местному самоуправлению: ты свободно, от нас независимо, а потому плыви, как хочешь. Без помощи государства местное самоуправление не в состоянии справиться со своими задачами.<sup>3</sup>

Первая попытка реализовать конституционную модель взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти была предпринята в Федеральном законе от 28 августа 1995 года №154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон №154).

Правовой анализ этого Федерального закона невозможен без учета сложнейшей политической обстановки того времени. Процесс создания Российской Федерации, по сути, обернулся противостоянием федеральных и региональных властей. Борьба против сверхцентрализации государственной власти советского периода привела не только к перераспределению полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; в ряде субъектов она привела к росту сепаратизма.

---

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008 . №1 (19). С.297.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ: ред. от 21.07.2005 // Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

Организация местного самоуправления отразила эту борьбу и была крайне политизирована. Органы государственной власти на основе Конституции Российской Федерации и Федерального закона №154 вносили в свои конституции и уставы такие положения, которые позволяли им фактически руководить органами местного самоуправления. Этому также способствовали большие возможности субъектов РФ по нормативному правовому регулированию местного самоуправления, которые предоставлял Федеральный закон №154.

В субъектах принимались специальные законы о местном самоуправлении, законы о выборах в представительные органы местного самоуправления, о выборах глав местного самоуправления, об административно-территориальном устройстве и другие нормативные правовые акты, с помощью которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации получали легальную возможность осуществлять прямое воздействие на органы местного самоуправления.

Городской и районный уровень местной власти и вовсе в ряде субъектов Российской Федерации не признавался местным самоуправлением.

Реализация конституционных положений Федерального закона №154, по мнению С.А.Авакьяна, выявила ряд проблем. Основные из них были связаны с тем, что в условиях, казалось бы, демократического усмотрения мест в части того, на каких уровнях создавать местное самоуправление, постепенно возобладала бюрократизация в выборе вариантов. В итоге преобладающим стало создание муниципальных образований на уровне муниципального района в сельской местности, с превращением территорий объединений сел и деревень в сельские административные округа, во главе которых стояли назначенные главой муниципального района управляющие, т.е. чиновники районной администрации. Это как будто бы позволило сконцентрировать муниципальную собственность в руках муниципального района и обеспечить ее рациональное использование. Трудно сказать, насколько это было эффективно. Однако ясно следующее: во-первых, для исполнительной власти субъектов Российской Федерации схема была удобной — она продолжала, хотя и не в прямой, а в косвенной форме, руководить местным самоуправлением, и его однозвенность в виде муниципального района облегчала бюрократические функции; во-вторых, население сел и деревень реально отстранялось от местного самоуправления, поскольку выборных органов на уровне сельских округов, волостей не было, а территориальное общественное самоуправление в селах и деревнях ни власти, ни имущества не имело.<sup>5</sup>

Такие возможности по прямому руководству органами местного самоуправления, по мнению федерального центра, не соответствовали положениям Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления. В новом Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

---

<sup>5</sup> См.: Авакьян С.А. Указ.соч. С.300.

рации»<sup>6</sup> (далее – Федеральный закон №131) возможности субъектов Российской Федерации по нормативному правовому регулированию местного самоуправления сведены практически к минимуму. Оставшиеся полномочия по нормативному правовому регулированию тоже ограничены формулой, что они могут осуществляться только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством.

На первый взгляд может показаться, что теперь можно говорить о полной самостоятельности органов местного самоуправления в отношениях с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Поэтому основным конституционным принципом местного самоуправления в большинстве исследований по проблеме взаимоотношений (взаимодействия) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления называется принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, который закреплен в статье 12 Конституции Российской Федерации.

Другим, не менее часто упоминаемым принципом, называют принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, который также закрепляется в этой статье Конституции Российской Федерации.

Именно на этих принципах строится аргументация о взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Не подвергая сомнению значимость этих принципов для организации взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, необходимо отметить, что это далеко не единственные принципы Конституции Российской Федерации, которые надо принимать во внимание при анализе взаимоотношений между этими органами.

Более того, принципы организации местного самоуправления могут находиться в иерархической подчиненности с другими, более значимыми конституционными принципами. Поэтому, как минимум, надо рассмотреть вопрос о системе конституционных принципов, на которых основываются взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, и о месте в этой системе принципов организации местного самоуправления.

Совершенно прав Н.С.Бондарь, который отмечает, что по смыслу ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление и государственная власть не могут рассматриваться как изолированные по отношению друг к другу явления; будучи организационно обособленными публично-властными структурами, они находятся в сложной системе взаимосвязей, характеризующихся социально-целевым единством их предназначения. Нормативное содержание таких взаимосвязей в принципиальном, обобщенно-систематическом варианте, определяется положениями ст. 1, 2, 3, 7, 17 и 18 Конституции Российской Федерации, по смыслу которых государство в це-

---

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ: ред. от 21.07.2005 // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.

лом, в лице всех своих конституционно обусловленных публично-властных структур, выступая сложной организационно-правовой формой управления публичными делами (общенационального, регионального, местного уровня), обеспечивает выполнение своих функций, гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина на всей территории независимо от места жительства.<sup>7</sup>

Наиболее отчетливо связь государства и местного самоуправления проявляется в социальной сфере. Статья 7 Конституции Российской Федерации, провозглашая Россию социальным государством, с учетом статьи 19 Конституции Российской Федерации, устанавливает требование направить политику государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека независимо от его места проживания.

Исходя из положения этих статей Конституции РФ, А.А.Сергеев справедливо утверждает, что именно эти конституционные нормы, а вовсе не положения ст. 12 о самостоятельности местного самоуправления и его организационной обособленности от государственной власти, задают основы существующего сегодня на практике местного самоуправления, детерминируют его реальную социальную функцию.<sup>8</sup>

На первый взгляд, возникает известное противоречие между самостоятельностью местного самоуправления и необходимостью его участия в выполнении функций государства, направленных на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

На наш взгляд, в этой ситуации нет никакого противоречия. Все дело в том, что конституционные принципы находятся как в системном единстве, так и в иерархическом соподчинении.

Положения статей 1,2,3,7,17,18,19 Конституции Российской Федерации неразрывно связаны со статьей 12, но, тем не менее, они находятся на более высоком иерархическом уровне. Права и свободы человека и гражданина, народовластие – это более высокие конституционные ценности, нежели принцип местного самоуправления.

Анализируя организационную обособленность органов местного самоуправления, которая закреплена в статье 12 Конституции Российской Федерации, Н.С.Бондарь считает, что она не охватывает все варианты взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государства. Этот вывод косвенно подтверждается в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 года № 104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции Российской Федерации». Мотивируя отказ в даче толкования соответствующей статье, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что уяснение смысла данного положения имеет конституционное значение для каждой конкретной ситуации, связанной

---

<sup>7</sup> См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С.69.

<sup>8</sup> См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С.191.

с взаимоотношениями органов местного самоуправления с государственными органами.

«Поэтому, - делает вывод Н.С. Бондарь, - весьма общим по нормативному содержанию принципом взаимоотношений муниципальных и государственных органов, закрепленным в ст. 12 Конституции Российской Федерации, еще не предопределяется сама природа местного самоуправления, объем и соотношение предметов его ведения и полномочий с полномочиями органов государственной власти ..., а границы таких взаимоотношений весьма подвижны».<sup>9</sup>

Отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а дальше для удобства и единообразия изложения будем считать их синонимом понятия «взаимоотношения», делятся на две неравные группы.

Первая группа взаимоотношений – это неравноправные отношения, или отношения субординации, где местное самоуправление, в том числе и органы местного самоуправления, являются объектом государственного воздействия. Иногда эти отношения называют вертикальными, в том смысле, что властное воздействие направлено от вышестоящего органа к нижестоящему органу.

Вторая группа отношений, а она значительно меньше по объему и разнообразию, – это равноправные отношения. Для обозначения этой группы отношений достаточно часто используется понятие горизонтальных, а иногда и координационных отношений, что, с нашей точки зрения, допустимо, но с определенными оговорками.

В ряде случаев предпринимается попытка обосновать наличие ещё одной группы отношений, так называемых реординационных отношений: воздействие нижестоящего уровня власти на вышестоящий уровень власти. При этом делается очень спорный вывод о том, что каждой субординационной связи в управленческих отношениях всегда соответствует реординационная связь. Скорее всего, наоборот.<sup>10</sup>

В качестве примера реординационной связи приводится право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. На наш взгляд, это право законодательной инициативы реализуется только в рамках субординационных отношений.

Во-первых, право законодательной инициативы установлено законодательно, а не актом органа местного самоуправления.

Во-вторых, это право законодательной инициативы может быть реализовано только в порядке реализации компетенции законодательного органа, которая установлена его регламентом.

Действительно, законодательный орган субъекта Российской Федерации обязан рассмотреть обращение представительного органа местного самоуправления в порядке законодательной инициативы, но он не обязан рассмат-

<sup>9</sup> См.: Бондарь Н.С. Указ.сочч.. С.68.

<sup>10</sup> См.: Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учебное пособие. М.: «Дашков и К<sup>о</sup>», 2006. С.314-331.

ривать предложенный проект, и может отклонить его на стадии первого чтения.

По своей юридической сути, реординационные отношения, или действия снизу вверх, являются юридическим фактом, которые запускают механизм субординационных отношений.

Если нижестоящий уровень власти наделяется правом властно воздействовать на вышестоящий уровень, то в данном отношении они просто меняются местами и вновь возникают субординационные отношения.

Легитимность первой группы субординационных отношений основывается на конституционной формуле, что местное самоуправление самостоятельно *в пределах своих полномочий*. То есть, вне пределов этих полномочий местное самоуправления отнюдь не самостоятельное явление.

Видами субординационных отношений, на наш взгляд, являются следующие отношения:

1) установление общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) законодательное и иное нормативное правовое регулирование правовых, территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления, которое осуществляют органы государственной власти;

3) осуществление исполнительно-распорядительных полномочий органов государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления;

4) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

5) контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц;

6) установление оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

7) временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Установление общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации закрепляется как предмет совместного ведения в ст.72 Конституции Российской Федерации. Но Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> (далее – Федеральный закон №131) закрепил положение, что установление и изменение общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации может осуществляться только этим фе-

---

<sup>11</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ: ред. от 21.07.2005 // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.

деральным законом, что, по мнению большинства специалистов, противоречит положениям Конституции Российской Федерации.

Субординационные отношения по законодательному и иному нормативному правовому регулированию правовых, территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления, связаны с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон №131 устанавливает основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления.

Федеральные органы государственной власти осуществляют следующие полномочия:

— определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления определяются сферой ведения субъектов РФ, полномочиями субъектов РФ в сфере совместного ведения с Российской Федерацией и полномочиями, установленными федеральными законами.

В частности, согласно Федеральному закону №131, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе:

1) устанавливать ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов (ч. 3 ст. 7);

2) устанавливать границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10);

3) наделять городские поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11);

4) изменять границы муниципальных образований (ч. 1 ст. 12);

5) преобразовывать муниципальные образования (ч. 1 ст. 13);

6) передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (ч. 2 ст. 19);

7) устанавливать административную ответственность за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления (ч. 4 ст. 32);

8) определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (ч. 3 ст. 34);

9) определять в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, условия контракта для главы местной администрации (ч. 3 ст. 37);

10) устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (ч. 4 ст. 37);

11) устанавливать предельные нормативы размера оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования (ч. 2 ст. 53);

12) устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 2 ст. 58);

13) устанавливать нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 4 ст. 59);

14) устанавливать порядок образования районных фондов финансовой поддержки поселений (ч. 4 ст. 60);

15) устанавливать порядок образования районных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ч. 1 ст. 61);

16) утверждать методику, по которой распределяются дополнительные субсидии для муниципальных образований (ч. 2 ст. 62);

17) определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 1 ст. 63).

Такое подробное перечисление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления преследует цель доказать, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках субординационных отношений могут быть заложены правовые возможности, а в ряде случаев и обязанности, по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральный закон №131 допускает принципиальную возможность

осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако, это возможно лишь в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Так, например, часть 1 статьи 20 Федерального закона №131 устанавливает, что по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Очень часто наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями рассматривают то как направление, то как форму взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, что представляется неверным по существу.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это ярко выраженное субординационное отношение.

Органы государственной власти (федеральные или субъектов Российской Федерации) самостоятельно определяют, какие государственные полномочия они хотят передать органам местного самоуправления. При этом мнение органов местного самоуправления, даже если оно предварительно выявляется, не имеет никакого значения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями тесно связано с правом органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131. Тем не менее, отметим, что они принципиально различаются. Право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131, это не субординационные отношения, и они, по нашему мнению, относятся к отношениям взаимодействия.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц также относятся к субординационным отношениям.<sup>12</sup>

Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации

---

<sup>12</sup> См.: Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. М.: Новая юстиция. 2007. С.39-94.

Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Формула, которая применена в части 1 статьи 77 Федерального закона №131, может иметь достаточно разнообразное доктринальное толкование. Дело в том, что надзор за *исполнением* нормативных правовых актов - далеко не одно и то же, что надзор за их *соблюдением*.

Действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления прямого контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления — контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Отсутствие полномочий по прямому административному контролю над органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти отнюдь не означает, что не допускается косвенный контроль. В специальных исследованиях убедительно обосновано, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации широко и эффективно применяют косвенный контроль над органами местного самоуправления.<sup>13</sup> Более того, в дальнейшем изложении мы попытаемся обосновать наличие форм взаимного контроля при взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В сфере установления оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления установлено правило, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также, в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Правовые проблемы установления оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления были и остаются в центре внимания ученых в науке муниципального права.<sup>14</sup> Отметим, что эта область отношений меньше всего может быть полем для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Более интересным и пока совершенно не исследованным является вопрос о возможности взаимодействия органов государственной власти и органов ме-

---

<sup>13</sup> См.: Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: автореф. дис. ... к.ю.н. Казань, 2006. С.8.

<sup>14</sup> См.: Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2007.

стного самоуправления при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Часть первая статьи 75 Федерального закона №131 устанавливает достаточно большой перечень оснований, по которым возможно временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Согласно этой статье, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с названным Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Как нам представляется, главная цель государственной интервенции – это возобновление эффективной работы органов местного самоуправления, а это предполагает возможность для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как видно из приведенных выше аргументов, поле субординационных отношений является предельно широким, что ставит под сомнение тезис о полной самостоятельности органов местного самоуправления в отношениях с органами государственной власти.

Однако это не исключает необходимости ответить на вопрос, а в каких случаях органы местного самоуправления действительно самостоятельны или степень их самостоятельности позволяет им вступать в равноправные отношения с органами государственной власти.

На наш взгляд, существуют две области, где реально проявляется самостоятельность органов местного самоуправления.

Первая область – это те действия и полномочия органов местного самоуправления, которые осуществляются самими органами местного самоуправления и за счет их средств.

Например, органы местного самоуправления поселения вправе решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения поселений, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Вторая область – это отношения, в которых органы местного самоуправления относительно самостоятельны, чаще всего в пределах установленных федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации, но степень этой самостоятельности вполне достаточна, чтобы органы местного самоуправления могли вступать в равноправные отношения с органами государственной власти.

При всей самостоятельности органов местного самоуправления в этой области не следует забывать, что отношения в этой области складываются между властно неравностатусными субъектами. Неравностатусные субъекты могут в определенных случаях вступать в равноправные отношения, которые предусмотрены нормами публичного права, не теряя при этом своего неравенства в статусе.

В нашем исследовании мы не рассматриваем правовой статус органов местного самоуправления как юридических лиц и проблему статуса органов местного самоуправления как участников гражданско-правовых отношений. Это сложнейшая и самостоятельная тема исследования, контуры которой уже обозначены в ряде специальных исследований.<sup>15</sup> Не менее интересный подход к этой проблеме обозначен в исследовании, где рассматривается правовой статус органов государственной власти как юридических лиц.<sup>16</sup>

*Отношения, где органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают как равноправные, но разностатусные субъекты, независимо от степени юридической обязательности вступления в эти отношения, мы считаем отношениями взаимодействия.*

Отношения взаимодействия можно разделить на три группы в зависимости от степени взаимодействия разностатусных субъектов.

---

<sup>15</sup> См.: Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87-101.

<sup>16</sup> См.: Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис... к. ю. н. Архангельск, 2006. 29 с.

Первая группа отношений – это *отношения (обязательного или добровольного) участия* одного субъекта в реализации полномочий другого субъекта. Она может быть определена как самая слабая степень взаимодействия.

Например, различные виды помощи, которые органы государственной власти могут оказывать органам местного самоуправления в осуществлении любых полномочий органов местного самоуправления, но в первую очередь полномочий по решению вопросов местного значения. (Подробный анализ всех видов взаимодействия будет проведен во втором параграфе этой главы).

Взаимодействие как отношения по добровольному участию одного разностатусного субъекта в реализации полномочий другого разностатусного субъекта очень часто путают с обязательным участием разностатусных субъектов в решении какого-либо вопроса.

Например, в сфере регулирования тарифов и надбавок к тарифам Правительством России определен порядок обязательного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.

Предположение, что формулировки об участии якобы дают основание говорить о добровольном равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления в решении того или иного вопроса, является очень спорным. Степень участия может быть разной; участники могут иметь разные права, обязанности и ответственность. Конечно, возможен вариант их добровольного сотрудничества в рамках императивного обязательного взаимодействия, но это скорее исключение, чем правило.

Законодатель, к сожалению, не применяет понятие предметов совместного ведения для обозначения вопросов, в решении которых обязаны принимать участие как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления.

Например, пункт 8 части первой статьи 14 Федерального закона №131 закрепляет, что вопросом местного значения для поселения является участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения. Возникает вопрос, в какой степени это участие является обязательным для населения муниципальных образований и органов местного самоуправления. Если исходить из формулировки статьи 130 Конституции Российской Федерации, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, то можно прийти к неправильному выводу о полной самостоятельности населения в этом вопросе.

Конечно, это будет совершенно неправильная трактовка конституционных положений. Системное толкование, находящееся в неразрывной связи с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, приводит к иному выводу.

Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения не может и не является самостоятельным, а тем более добровольным для населения и органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство достаточно подробно регламентирует это участие, и отношения по решению этого предмета совместного ведения, в первую очередь, являются отношениями субординации.

Например, действие Федерального закона от 21 декабря 1994 года №68-ФЗ (ред. от 30.10.2007) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>17</sup> распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы (далее - организации) и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно части 2 статьи 11 этого федерального закона, которая устанавливает полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

---

<sup>17</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 №68-ФЗ: ред. от 30.10.2007//СЗ РФ. 1994. №35. Ст. 3648.

Полномочия органов местного самоуправления в этой области, как видно из приведенного перечня, являются императивными, и они не могут быть изменены в одностороннем порядке органами местного самоуправления. За невыполнение этих полномочий должна устанавливаться ответственность (административная и уголовная).

Можно привести другой пример. Статья 7 Федерального закона от 31 мая 1996 года №61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 08.12.2011)<sup>18</sup> устанавливает функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны.

В статье закрепляется, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны.

Неясные формулировки начинаются уже с наименования статьи на предмет соответствия её содержанию. С нашей точки зрения, законодатель под функциями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления понимает обеспечение исполнения законодательства в области обороны.

Но, в соответствии с темой нашего исследования, мы предлагаем обратить внимание на неясность формулировки о взаимодействии органов местного самоуправления и органов военного управления.

Прочтение этой статьи допускает следующее толкование.

1. Органы местного самоуправления *обязаны взаимодействовать* с органами военного управления, чтобы в пределах своей компетенции обеспечить исполнение законодательства в области обороны.

2. Органы местного самоуправления для реализации своей компетенции для обеспечения исполнения законодательства в области обороны *могут (по своему усмотрению) взаимодействовать* с органами военного управления.

Учитывая важность отношений, связанных с обороной, статья Федерального закона допускает только первый вариант толкования. Взаимодействие в данной области является императивно обязательным, оно определяется компетенцией органов военного управления и не зависит от волеизъявления органов местного самоуправления.

Могут ли эти императивно обязательные отношения содержать правовые возможности по добровольным отношениям сотрудничества? Безусловно, могут. Как будет рассмотрено ниже, согласованные отношения (вид взаимодействия) могут осуществляться как на добровольной равноправной основе, так и в рамках юридической обязанности осуществлять взаимодействие.

Могут ли при решении этого предмета исключительного ведения Российской Федерации (оборона) возникать дополнительные отношения добровольного и равноправного взаимодействия? Ответ однозначный – тоже могут.

---

<sup>18</sup> Об обороне: Федеральный закон от 31.05.1996 №61-ФЗ: ред. от 08.12.2011 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №23. Ст. 2750.

Одновременное наличие взаимодействия как обязательного (императивного) отношения и взаимодействия как добровольного равноправного сотрудничества вызывает достаточно серьезные трудности для понятийного разграничения этих двух юридически разных явлений.

Из-за сложности разграничения этих понятий ряд авторов, на наш взгляд, безосновательно объединяют взаимодействие как юридически обязательные (императивные) отношения и взаимодействие как добровольные равноправные отношения.

Более того, отношения по взаимодействию смешивают с вертикальными властными субординационными отношениями, что приводит к ещё большей путанице.

Например, в своем диссертационном исследовании Жеребцов А.В., полагает, что анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет выделить формы взаимодействия исполнительных органов государственной власти и исполнительных органов местного самоуправления, которые на законодательном уровне закрепляются в уставах и законах субъектов Российской Федерации, наиболее часто встречающимися из которых являются:

1. Наделение исполнительных органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

2. Контроль и надзор органов государственной власти субъектов Российской Федерации за деятельностью исполнительных органов местного самоуправления;

3. Исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий исполнительных органов местного самоуправления;

4. Заключение между государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительными органами местного самоуправления договоров и соглашений.<sup>19</sup>

В позиции автора есть два спорных момента. Во-первых, вряд ли все эти отношения можно называть формами взаимодействия, что будет подробно проанализировано в третьем параграфе этой главы, которая посвящена формам и методам взаимодействия. Во-вторых, автор объединяет взаимодействие как субординационные отношения и взаимодействия как отношения равноправных сторон, что с нашей точки зрения представляется неверным.

Наделение исполнительных органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; контроль и надзор органов государственной власти субъектов Российской Федерации за деятельностью исполнительных органов местного самоуправления; исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий исполнительных органов местного самоуправления – это отношения субординации. Они качественно отличаются от отношений по поводу заключения договоров и соглаше-

---

<sup>19</sup> См.: Жеребцов А. В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления: дис. ...к.ю.н. М., 2006. С.30.

ний между государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительными органами местного самоуправления.

Вторая группа отношений – это взаимодействие как *согласованные (скоординированные) действия* разностатусных субъектов на равноправной основе. Такое взаимодействие предполагает более высокую степень интеграции действий.

Иногда из формулировки таких вопросов местного значения, как «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения» или «участие в охране природной среды», делается спорный вывод. Участие рассматривается как отношение координационного типа. Вряд ли такой вывод правомерен. Участие может быть как скоординированным, так и нескоординированным действием. Каждый участник в качестве участия может сам самостоятельно решать свой круг дел в определенной области, который, как правило, устанавливается в отраслевом законодательстве.

Третья группа отношений – это *совместные действия*, направленные на объединение усилий и средств для достижения необходимого результата.

Совместные действия представляют собой наиболее высокую степень взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом совместные действия, в отличие от согласованных действий, всегда предполагают, что они согласованы. И, наоборот, согласованные действия не всегда являются совместными действиями.

В качестве промежуточного вывода следует отметить, что в специальной литературе не проводится разграничение двух юридически разнородных понятий: взаимодействие как вид императивно обязательного отношения и взаимодействие как вид добровольного равноправного отношения разностатусных субъектов.

Отношения по участию, согласованные и совместные действия могут быть императивными, юридически обязательными для органов местного самоуправления. В этом случае вряд ли есть основания говорить о добровольном (для органов местного самоуправления) взаимодействии. Органы местного самоуправления просто выполняют свои обязанности в рамках определенного вида императивных юридически обязательных отношений.

С нашей точки зрения, добровольное взаимодействие организационно не подчиненных, но разностатусных субъектов возможно только на равноправной основе.

## **§2. Понятие, виды, основные сферы (области) и направления взаимодействия**

Утверждение, что взаимодействие представляет собой отношения, где органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают как равноправные, но разностатусные субъекты, не охватывает целиком наиболее распространенного понятия взаимодействия.

Такая ситуация предопределяет необходимость при анализе взглядов других ученых каждый раз специально оговариваться о характере правового регулирования взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления при их взаимодействии.

Тем более, что наше определение понятия взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, которое дано в первом параграфе, отражает существенные различия в юридической природе взаимодействия в зависимости от типа императивных (юридически обязательных) или добровольных равноправных отношений разностатусных субъектов.

Для разграничения этих разных по юридической природе явлений мы предлагаем в дальнейшем изложении взаимодействие в рамках императивных (юридически обязательных), но равноправных отношений называть *императивным, или обязательным, взаимодействием*, а взаимодействие в рамках добровольных равноправных отношений – *добровольным взаимодействием*.

Взаимодействие, как обязательное, так и добровольное, происходит по вполне конкретным вопросам, которые в законодательстве именуется достаточно разнообразно.

Для органов государственной власти основной способ обозначения вопросов их деятельности связан с понятием предметов ведения. В законодательстве и научной литературе вполне устоявшимся является понятие исключительных предметов ведения и предметов совместного ведения для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для органов местного самоуправления большая часть вопросов их деятельности связана с понятием вопросов местного значения. Законодатель не применяет в отношении органов местного самоуправления понятие предметов ведения, и это связано, на наш взгляд, с проблемой разграничения предметов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Мысль о том, что невозможно разграничить вопросы государственные и вопросы местные, имеет богатую историю.

Ещё А.Д. Градовский писал: «Какие интересы могут быть названы общественными в противоположность государственным? Этот вопрос, конечно, не поддается удовлетворительному разрешению... слово «хозяйственный» ... не способно разграничить область земских установлений от области попечений правительственных. Земские установления призваны пещись в «хозяйственном» отношении о медицинской части, народном продовольствии, об общественном призрении. Но как отделить «хозяйственное» попечение о больницах, школах, богоугодных заведениях и т.д. от попечения «административного», оставшегося на обязанности разных правительственных установлений?.. Наоборот, трудно сказать, какие именно функции имеют исключительно государственное значение, в противоположность «местным пользам и нуждам»... Можно было бы перебрать все предметы внутреннего управления и везде най-

ти не только «точки соприкосновения» между государственными и местными интересами, но и органическую между ними связь».<sup>20</sup>

В качестве примера А.Д. Градовский приводит австрийский закон о муниципальном устройстве от 5 марта 1862 года, отличающий самостоятельный круг действий общин от делегированных предметов ведомства. При этом самостоятельный круг действий складывается из следующих предметов: заведывание общинным имуществом и хозяйством; 2) безопасность лиц и имущества; 3) благоустройство дорог и дорожная полиция; 4) полиция рынков, продовольствия, мер и весов; 5) часть санитарная; 6) полиция нравов и т.д.

«Перечисление предметов «самостоятельной» компетенции показывает, что закон не решил здесь никакого теоретического вопроса. Он хотел только сказать, что в этом кругу дел община действует самостоятельно и собственными средствами. Но из этого не следует, чтобы предметы эти не имели и государственного значения».<sup>21</sup>

Участие органов местного самоуправления в реализации задач и функций органов государственной власти не есть нечто особенное, присущее только российской государственности.

Г.В. Барабашев отмечал, что в западных странах наблюдается тенденция сращивания местных дел с общегосударственными интересами, вследствие чего многократно усилена природа муниципальных институтов.<sup>22</sup>

Анализируя опыт английского местного самоуправления, исследователи отмечают, что государственная природа муниципалитетов в системе государственных органов не оспаривается, а местные органы управления в принципе приблизились к статусу агентов центрального правительства.<sup>23</sup>

Международно-правовые акты, которые касаются местного самоуправления, также не приводят основания для разграничения государственных вопросов и вопросов местного самоуправления.

Как подчеркнул А.И.Черкасов, указанное обстоятельство отмечается в Пояснительном докладе Совета Европы к Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., согласно которому однозначно определить, какими именно вопросами должны заниматься местные власти, вообще невозможно. Ведь в действительности большинство решаемых ими проблем имеют как местное, так и общенациональное звучание, и ограничение компетенции местных органов лишь сугубо локальными, второстепенными вопросами означало бы отведение местному самоуправлению второстепенной роли.<sup>24</sup>

Соотношение вопросов местного значения с предметами ведения органов государственной власти пока ещё не получило своего обстоятельного исследования.

<sup>20</sup> См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. Т.9. М., 1894. С. 425.

<sup>21</sup> См.: Градовский А.Д. Указ. соч. С. 424.

<sup>22</sup> См.: Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). С.13.

<sup>23</sup> См.: Баранчиков В.А. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993. С.10-11; Клеман Н.М. Местные органы власти в структуре управления Великобритании. М., 1993. С. 6.

<sup>24</sup> См.: Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: 1998. С. 33.

Поэтому в рамках нашего исследования мы ограничимся общим концептуальным подходом к этой сложной теме.

На наш взгляд, *все* вопросы местного значения связаны с предметами ведения органов государственной власти. Конечно, степень связи может быть различной, но наличие этой связи отрицать практически невозможно.

Конституция Российской Федерации приводит полный перечень исключительных предметов ведения Российской Федерации (статья 71) и перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72), что позволяет провести корреляцию между этими предметами ведения и соответствующими вопросами местного значения.

Во-первых, некоторые вопросы местного значения связаны с предметами исключительного ведения Российской Федерации. Например, формирование, утверждение, исполнение и контроль за исполнением местных бюджетов напрямую подпадает под пункт «ж» статьи 71, которая относит финансовое регулирование к ведению Российской Федерации. Точно так же владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом подпадает под действие гражданского законодательства, которое находится в ведении Российской Федерации.

К вопросам местного значения городского округа относится организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа, что находится в рамках такого предмета ведения Российской Федерации, как оборона и безопасность (пункт «м» статьи 71 Конституции РФ).

Поскольку полный анализ соотношения вопросов местного значения и предметов ведения не входит в нашу задачу, мы в данном случае и дальше ограничимся только примерами, которые подтверждают наши рассуждения.

Во-вторых, большая часть вопросов местного значения неразрывно связана с предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Например, расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством, происходит в рамках пункта «к» 72 статьи Конституции Российской Федерации. Этот пункт статьи относит жилищное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Можно привести достаточно большой перечень вопросов местного значения, которые являются частью предметов совместного ведения, установленных пунктами «б»; «в»; «д»; «е»; «ж»; «з»; «и»; «к»; «м» статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Вряд ли могут возникнуть сомнения в том, что вопросы местного значения – это определенная часть предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вся проблема заключается в определении объема этой части.

Европейская хартия местного самоуправления использует так называемый остаточный принцип определения компетенции органов местного самоуправления. Часть 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления устанавли-

вает, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы *по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.*<sup>25</sup>

На первый взгляд может показаться, что Федеральный закон №131 использует другой принцип определения перечня вопросов местного значения. Вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований формулируются в виде закрытого перечня. Однако формулировки большинства вопросов местного значения столь расплывчаты, что определить точные границы этих вопросов можно только при анализе других отраслевых нормативно-правовых актов. А это, по сути дела, и есть остаточный принцип определения вопросов местного значения, так как без этих актов невозможно точно установить, что относится к ведению органов местного самоуправления, а что к ведению других органов власти.

Поэтому не последним обстоятельством при выявлении соотношения вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти является законодательная формулировка вопросов местного значения.

Вопросы местного значения формулируются в тексте Федерального закона №131-ФЗ очень разнообразно, но чаще всего следующим образом: организация, создание условий, обеспечение, обеспечение условий, создание, содержание, содействие и другие подобные формулировки.

Такие формулировки вопросов местного значения отражают определенную степень участия муниципальных образований в решении тех или иных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения в поселениях и на территории муниципального района.

Вместе с тем подобные формулировки не дают точного ответа о степени участия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Такая конкретизация происходит при установлении отраслевым законодательством полномочий органов местного самоуправления, которые являются обязанностью и пределом их участия в решении вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Конечно, в перечне вопросов местного значения существуют такие формулировки, которые в большей степени конкретизируют степень участия муниципальных образований в решении вопросов обеспечения жизнедеятельности и, по сути, образуют соответствующее полномочие органов местного самоуправления.

Например: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом; опека и попечительство и т. д.

Однако даже эти, более конкретно обозначенные вопросы местного значения полностью конкретизируются только в отраслевом законодательстве.

Отметим, что при всем разнообразии формулировок вопросов местного значения найдутся одна-две, которые можно прямо назвать взаимодействием между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

---

<sup>25</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

Продолжением проблемы соотношения вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти с точки зрения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является проблема доктринального использования понятия «предметы ведения» применительно к органам местного самоуправления.<sup>26</sup>

Здесь наиболее сложным и запутанным вопросом является деление вопросов местного значения на предметы исключительного ведения органов местного самоуправления и на предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наличие предметов исключительного ведения обосновывается тем, что вопросы местного значения должны решаться самостоятельно населением муниципального образования и (или) органами местного самоуправления.

Главным аргументом в таких рассуждениях являются требование Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, чтобы вопросы местного значения решались самостоятельно. Все правильно, самостоятельно, но в *пределах своих полномочий* (см. статью 12 Конституции РФ).

Поэтому толкование статьи 1 Федерального закона №131 допускает иное видение этих категорических утверждений. Вопросы местного значения решаются населением *самостоятельно* и под свою ответственность непосредственно и (или) через органы местного самоуправления *только в пределах*, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации.

Это положение федерального закона допускает достаточно гибкое и динамичное регулирование как объема вопросов местного значения, так и объема полномочий органов местного самоуправления, которые им предоставляются органами государственной власти.

Прежде чем рассмотреть вопрос о полномочиях органов местного самоуправления, необходимо ещё раз напомнить, что существующий взгляд на вопросы местного значения как на предметы ведения требует специального анализа.

Дело в том, что если попытаться разделить вопросы местного значения на предметы исключительного ведения органов местного самоуправления и предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, то необходимо обосновать наличие критерия, достаточного для такого деления.

В качестве рабочей гипотезы можно предложить, что таким критерием может выступать степень самостоятельности органов местного самоуправления при решении того или иного вопроса местного значения.

Если орган местного самоуправления самостоятельно, без участия органов государственной власти, решает вопрос местного значения, то, стало быть, это и есть предмет исключительного ведения органов местного самоуправления.

---

<sup>26</sup> Выше мы уже отмечали, что законодатель не использует это понятие применительно к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления.

Например, является ли такой вопрос местного значения, как формирование и содержание муниципального архива, предметом исключительного ведения для органов местного самоуправления городского округа?

Пункт 4 статьи 14 Федерального закона от 22 октября 2004 года №125-ФЗ (ред. 27.07.2010) «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>27</sup> закрепляет, что управление архивным делом в муниципальных образованиях осуществляют органы местного самоуправления, а согласно статье 13 этого федерального закона, обязывает органы местного самоуправления муниципального района и городского округа создавать архивы для хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов.

Таким образом, налицо прямая обязанность органов местного самоуправления решить этот вопрос местного значения. И, вроде бы, есть все основания признать его предметом исключительного ведения для органов местного самоуправления.

Но при этом не следует забывать, что к полномочиям Российской Федерации в области архивного дела относятся:

- 1) разработка и проведение единой государственной политики в области архивного дела;
- 2) установление единых правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов и контроль за соблюдением указанных правил.

Пункт 5 статьи 14 этого федерального закона закрепляет, что органы местного самоуправления в целях обеспечения единых принципов организации хранения, комплектования, учета и использования архивных документов руководствуются в работе с архивными документами законодательством Российской Федерации (в том числе правилами, установленными специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти) и законодательством субъектов Российской Федерации.

К этому следует добавить, что, согласно статье 16 этого федерального закона, контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти, в том числе специально уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела, в пределах своей компетенции, определенной законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

К полномочиям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в федеральной собственности (собственности субъектов Российской Федерации), в собственность муниципальных образований.

---

<sup>27</sup> Об архивном деле в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.10.2004 №125-ФЗ: ред. от 27.07.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №43. Ст. 4169.

Законом орган местного самоуправления муниципального района, городского округа может наделяться отдельными государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности и находящихся на территории муниципального образования, с передачей необходимых для осуществления данных полномочий материально-технических и финансовых средств.

Федеральный закон от 22 октября 2004 года №125-ФЗ (ред. 27.07.2010) «Об архивном деле в Российской Федерации» содержит и другие нормы, обязательные для органов местного самоуправления.

Закономерно возникает вопрос, так можно ли решить самостоятельно такой вопрос местного значения, как формирование и содержание муниципального архива органами местного самоуправления без субординационных отношений с органами государственной власти. Отрицательный ответ очевиден.

Федеральное законодательство об архивном деле в Российской Федерации состоит из Федерального закона от 22 октября 2004 года №125-ФЗ (ред. 27.07.2010) «Об архивном деле в Российской Федерации», других федеральных законов, а также из принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Федеральное законодательство императивно устанавливает правовые основы обязательного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в архивном деле, а степень, формы и методы этого взаимодействия могут быть регламентированы достаточно широким кругом органов государственной власти.<sup>28</sup>

Кроме обязательного взаимодействия, на наш взгляд, федеральное законодательство (в широком смысле слова) об архивном деле вполне может содержать положения о добровольном взаимодействии.

Согласно статье 26 Федерального закона от 22 октября 2004 года №125-ФЗ (ред. 27.07.2010) «Об архивном деле в Российской Федерации», государственные и муниципальные архивы, музеи, библиотеки, организации Российской академии наук, архивы государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций предоставляют государственным органам и органам местного самоуправления необходимые для осуществления ими своих полномочий архивную информацию и копии архивных документов, публикуют и экспонируют архивные документы, готовят справочно-информационные издания о составе и содержании хранящихся в них документов.

В рамках этих полномочий вполне возможно добровольное равноправное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при использовании архивных документов.

В качестве промежуточного вывода отметим, что любой вопрос местного значения, считать ли его предметом исключительного ведения органов местного самоуправления или предметом совместного ведения органов государственной

---

<sup>28</sup> См.: например: Об утверждении регламента государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации: приказ Росархива от 11.03.1997 №11 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. №17.

власти и органов местного самоуправления, одинаково является областью (основанием) как для обязательного, так и для добровольного взаимодействия, что было продемонстрировано на примере архивного дела.

Конечно, могут быть и другие основания для деления вопросов местного значения на предметы исключительного ведения органов местного самоуправления и предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, но это требует самостоятельного анализа, который не входит в нашу задачу.

Например, А.А.Уваров предлагает выделять четыре группы вопросов местного значения в зависимости от *участия государства в их регулировании*. Первая группа — вопросы, по которым органы местного самоуправления осуществляют вспомогательные функции в предусмотренных законодательством рамках для решения общих с государственными органами задач (охрана общественного порядка, участие в охране окружающей среды, обеспечение противопожарной безопасности и др.). Вторая группа — вопросы, в рамках которых органам местного самоуправления предоставляется возможность создания собственного механизма их решения, исходя из выделенных им законодательством участков управления (организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения, обеспечение социальной поддержки граждан). Третья группа — вопросы, в решении которых юридическая самостоятельность местного самоуправления сочетается с технологической зависимостью от государства и его структур (энерго-, газо-, тепло- водоснабжение и канализация, муниципальное дорожное строительство, регулирование планировки и застройки муниципальных образований и др.). Четвертая группа — вопросы, в рамках которых органы местного самоуправления относительно свободны и самостоятельны в законодательно очерченных пределах, как при принятии решений, так и в нормативно-правовом регулировании порядка осуществления указанных вопросов (комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений и др.).<sup>29</sup>

В основе этой классификации лежит та же идея, что заложена в делении вопросов местного значения на предметы исключительного ведения органов местного самоуправления и предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Конечно, представляется заманчивым ранжировать все вопросы местного значения в зависимости от степени участия государства в их регулировании. Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что ни формулировка вопросов местного значения, ни та область, к которой относится вопрос местного значения, не дают сколько-нибудь достоверного ответа о степени участия государства в регулировании вопросов местного значения.

В рамках нашей темы ещё раз отметим, что любой вопрос местного значения является основанием для обязательного взаимодействия органов государственной

---

<sup>29</sup> См.: Уваров А. А. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления // Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований / под общ. ред. А. И. Татаркина. М., 2006. С. 113, 114.

власти и органов местного самоуправления. Сложнее однозначно ответить на вопрос, все ли вопросы местного значения являются полем для добровольного равноправного взаимодействия.

Ответ на этот вопрос и на вопрос о степени участия государства в регулировании вопросов местного значения связан с анализом полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Главное здесь, на наш взгляд, закрепляется ли в полномочиях органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления право и (или) обязанность осуществлять как обязательное, так и добровольное, равноправное взаимодействие при решении вопросов местного значения.

Прежде чем перейти к анализу полномочий органов местного самоуправления как основанию для обязательного и (или) добровольного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, необходимо отграничить некоторые понятия.

Дело в том, что иногда вопросы местного значения рассматривают как компетенцию муниципальных образований.<sup>30</sup> Представляется, что такой подход существенно осложняет разграничение компетенции органов местного самоуправления и компетенции муниципальных образований, понимаемой как вопросы местного значения.

Не последнюю очередь в конструировании этого спорного понятия компетенции муниципального образования играет утверждение, что для решения вопросов местного значения в статье 17 Закона 2003 г. закреплен единый для всех *муниципальных образований* перечень полномочий.<sup>31</sup>

Статья 17 Федерального закона №131 закрепляет полномочия *органов местного самоуправления* по решению вопросов местного значения, что не позволяет говорить о полномочиях *муниципальных образований* без каких-либо специальных оговорок.

Не вступая в полемику по данным вопросам, отметим нашу позицию.

Компетенцию муниципальных образований нельзя сводить только к вопросам местного значения. Компетенция муниципального образования включает, как минимум, вопросы местного значения и полномочия муниципального образования. В свою очередь, полномочия муниципального образования, в самом первом приближении, можно считать суммой полномочий всех субъектов местного самоуправления, которые имеют право решать вопросы местного значения на территории данного муниципального образования.

Завершая анализ соотношения вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти, отметим, что федеральный законодатель использует следующие способы правового оформления вопросов местного значения.

Во-первых, перечень вопросов местного значения является закрытым и полным для каждого вида муниципального образования. Изменения в перечне вопро-

---

<sup>30</sup> См.: Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н.Костюкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С.358.

<sup>31</sup> Там же. С.359.

сов местного значения возможно только путем внесения изменений в Федеральный закон №131.

Попутно обратим внимание на то, как законодатель связывает полномочия органов местного самоуправления с перечнем вопросов местного значения. Статья 18 Федерального закона №131 называется «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления». Часть первая этой статьи не упоминает полномочия органов местного самоуправления, а устанавливает правило, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон №131. Как принцип это вполне корректное положение, ибо изменение перечня вопросов местного значения, безусловно, приводит к изменению объема полномочий органов местного самоуправления.

Во-вторых, вопросы местного значения, в большинстве случаев, сформулированы столь абстрактно, что требуется обязательная конкретизация этих вопросов в отраслевом законодательстве.

В-третьих, на основе федерального законодательства, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации возможно законодательное регулирование полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в законах субъектов РФ, что позволяет, не меняя перечень вопросов местного значения, на наш взгляд, учесть специфику субъектов РФ.

Сочетание стабильности и гибкости в определении объема вопросов местного значения как части предметов ведения органов государственной власти позволяет по иному взглянуть на проблему определения объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Статья 17 Федерального закона №131 устанавливает полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) тепло-снабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления

поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

9) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Анализ полномочий, которые установлены статьей 17 Федерального закона №131, не дает оснований выделить особые полномочия по взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Логично предположить, что полномочия по взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления могут быть закреплены в иных федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

Однако предыдущая редакция Федерального закона №131 при определении полномочий органов местного самоуправления упоминала только этот федераль-

ный закон и уставы муниципальных образований, что противоречило другим положениям Федерального закона №131.

Поэтому часть первая 1 статьи 17 была дополнена Федеральным законом от 18 октября 2007 года №230-ФЗ. Она закрепила положение, что по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 Федерального закона №131 к вопросам местного значения, *федеральными законами, уставами муниципальных образований* также могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения.<sup>32</sup>

Такая новая редакция федерального закона нам также представляется не совсем точной.

Органы местного самоуправления могут иметь иные полномочия в соответствии с *нормативно-правовыми актами*, которые принимаются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции.

Дело в том, что статьи 5 и 6 Федерального закона №131 устанавливают более широкие полномочия органов государственной власти по регулированию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относится *правовое регулирование* прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. А к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится *правовое регулирование* прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Необходимость детального нормативного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в других нормативных правовых актах федерального уровня и субъектов Российской Федерации, как это ни покажется странным на первый взгляд, распространяется и на статью 17 Федерального закона №131.

Возьмем для примера любое полномочие из этой статьи.

Например, к полномочиям органов местного самоуправления относится установление официальных символов муниципального образования.

Часть первая статьи 9 Федерального закона №131 не оставляет никаких неясностей в объеме этого полномочия. Она установила, что муниципальные образования в соответствии с *федеральным законодательством и геральдическими правилами* вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

---

<sup>32</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 18.10.2007 №230-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 43. Ст. 5084.

Часть 3 статьи 17 Федерального закона №131 установила, что полномочия органов местного самоуправления, *установленные этой статьей*, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно.

Возникает вопрос, а относится ли требование самостоятельно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения к полномочиям, которые закреплены в иных нормативно-правовых актах.

Представляется, что относится, так как любое полномочие органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения должно осуществляться самостоятельно, если оно закреплено за конкретным органом местного самоуправления.

Не менее сложным является ответ на вопрос, что представляют собой основные сферы (области) и направления взаимодействия.

Для удобства изложения в дальнейшем мы будем употреблять термины в следующих значениях.

Область взаимодействия – это определенная группа вопросов, которая не пересекается с вопросами другой области. Она может граничить и граничит с вопросами других областей, но в основном эти вопросы не пересекаются.

Направления взаимодействия – это чаще всего функциональные вопросы, которые являются сквозными для всех областей взаимодействия. Например, планирование взаимодействия может и должно осуществляться в любой области взаимодействия.

В нормативных правовых актах, выступлениях практических работников, да и в научных трудах существуют крайне разнообразные подходы к определению направлений взаимодействия.

Например, в докладе министра Хакасии Н.П. Балахчиной направлениями взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления признаются:

- правовое регулирование деятельности местного самоуправления, в т.ч. ведение регистра муниципальных правовых актов;
- наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями;
- взаимодействие с ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Хакасия»;
- деятельность Совета по местному самоуправлению при Председателе Правительства Республики Хакасия.

Как видно из этого примера, ни одно из названных «направлений взаимодействия» не может быть признано таковым без специальных пояснений или оговорок.

Единственным из предложенных направлений может быть правовое регулирование деятельности местного самоуправления, да и то только на определенных стадиях нормотворческой деятельности органов государственной власти.

Сфера взаимодействия охватывает как области взаимодействия, так и направления взаимодействия, которые объединяются по какому-либо объедини-

тельному признаку. Например, социальная сфера охватывает несколько вполне самостоятельных областей (здравоохранение, образование, культура, наука и т.д.) и все (или отдельные) направления взаимодействия.

Например, финансирование социальной сферы, разработка и реализация программ развития социальной сферы являются направлениями взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере.

Конечно, можно найти много изъянов в таком подходе к понятийному определению областей, направлений и сфер взаимодействия, но главное здесь не в чистоте понятий.

Существующее в нормативных правовых актах и в специальной литературе весьма произвольное употребление этих терминов, чаще всего в их синонимическом значении, не позволяет выявить закономерности и отличия нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в зависимости от области, направления или сферы взаимодействия.

Вполне возможно, хотя мы не разделяем это мнение, что эти различия не имеют принципиального характера, но тогда этот предварительный вывод нуждается в проверке и тщательном научном анализе и аргументации. В специальной литературе мы пока не нашли такой аргументации.

Необходимость такой аргументации становится вполне очевидной, когда возникает необходимость соотнести между собой понятия областей, направлений и сфер взаимодействия с предметами ведения (вопросами ведения) и полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В качестве рабочей гипотезы выскажем предположение, что области взаимодействия неразрывно связаны с понятием предметов ведения органов государственной власти и вопросами ведения органов местного самоуправления.

Направления взаимодействия в большей степени связаны с функциями и конкретными полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сферы взаимодействия коррелируются с таким пространственно-временным понятием, как компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сферы взаимодействия охватывают области и направления взаимодействия в пространственно-временном измерении, а компетенция, в самом общеупотребительном значении, охватывает предметы ведения (вопросы ведения) и полномочия в пространственных и временных пределах.

Области, направления и сферы относятся к содержательной стороне, а предметы ведения (вопросы ведения) и полномочия – к формально-юридическим аспектам закрепления и выражения содержания.

Области взаимодействия, как определенные группы однородных вопросов, могут быть выделены с различной степенью детализации и группировки, что вносит определенные трудности в использовании этого понятия.

Чаще всего области привязывают к определенным отраслям, подотраслям, специализациям и группам объектов жизнедеятельности общества.

Например, здравоохранение, образование, культура и т.д. как отрасли, в свою очередь, состоят из ряда подотраслей, специализаций и групп конкретных однородных объектов, которые можно объединить по какому-либо признаку.

Экономическая наука и наука государственного и муниципального управления достаточно подробно анализируют основания структурирования объектов управления.

Во второй главе предпринята попытка проанализировать законодательные и иные нормативные правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах обеспечения жизнедеятельности населения поселений.

### **§3. Формы и методы взаимодействия**

В этом параграфе рассматриваются общетеоретические вопросы форм и методов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, местное самоуправление в своих полномочиях самостоятельно. Однако на практике невозможно представить деятельность органов местного самоуправления без тесного взаимодействия с органами государственной власти. Именно по установленным формам взаимодействия можно судить о том, что и как делается в государственных и муниципальных органах по осуществлению их компетенции.

Формы управленческой деятельности являются объектом постоянного научного внимания со стороны ученых административного права. В науке муниципального права этим вопросам уделяется значительно меньше внимания. Существует устойчивое мнение, что результаты науки административного права можно использовать применительно к формам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности представляет внешнее, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности.<sup>33</sup>

Подобное определение дает и А.П. Алехин: «формы деятельности органов власти – это внешнее выражение видов их деятельности, предусмотренных нормами права, совершаемых в целях осуществления возложенных на них задач, функций и полномочий».<sup>34</sup>

Существуют и иные точки зрения. Например, Н.М. Конин рассматривает формы управления как систему и структуру аппарата государственного управления, т.е. организационные формы, внутри и в рамках которых осуществляется

---

<sup>33</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М., Омега-Л, 2010.

<sup>34</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право. М.: Зерцало, 2007.

управленческий процесс, а также все то, в чем закрепляются, фиксируются, выражаются те или иные действия аппарата управления.<sup>35</sup>

Ю.М. Козлов под формами деятельности понимает способы выражения ее содержания, т.е. процесс издания актов, а не сами эти мероприятия.<sup>36</sup>

Таким образом, можно сделать вывод о том, что формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления - это объективно выраженное проявление отношений, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъекта РФ, отличающееся определенными задачами, порядком и способами осуществления взаимодействия, а также объемом компетенции субъектов взаимодействия.

Формы управленческой деятельности характеризуются большим разнообразием. Многообразие конкретных действий публичных органов вытекает из самой творческой организующей сути управленческой деятельности. Однако ее властный характер требует официального оформления указанных действий и создания правовых предпосылок законности в их деятельности. Таким образом, основные формы деятельности публичных органов закрепляются в правовых актах, устанавливающих компетенцию данного органа. В этих формах он может действовать, если иное не предусмотрено обязательными для него нормативно-правовыми актами.

В административно-правовой литературе предложены различные варианты классификации форм управления его органов.

В зависимости от последствий правомерных действий органов исполнительной власти их формы традиционно делятся на правовые и неправовые.

Правовыми называются формы, выражающие действия, которые непосредственно влекут определенные правовые последствия и осуществляются на основе довольно полного юридического оформления.

По мнению Старилова Ю.Н., правовая форма, как правило, характеризуется следующими признаками:<sup>37</sup>

- 1) установление в нормативном акте;
- 2) наличие властной природы;
- 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц;
- 4) главное содержание правовых форм - исполнительно-распорядительная деятельность.

Выделяют следующие виды правовых форм:

- 1) издание нормативных и индивидуальных (административных) актов;
- 2) заключение договоров;
- 3) совершение иных юридических действий.

---

<sup>35</sup> См.: Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.

<sup>36</sup> См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристь, 1999.

<sup>37</sup> См.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.:НОРМА, 2002.

Неправовыми являются формы, которые выражают действия органов власти, непосредственно не влекущие правовых последствий. К неправовым формам относятся:

- 1) организационные действия;
- 2) материально-технические операции.

На основе традиционного деления форм управленческой деятельности можно предложить следующую классификацию форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

К правовым формам взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления можно отнести:

1) принятие административных актов (постановлений и распоряжений) в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) заключение договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

3) обжалование в судебных органах незаконных актов органов местного самоуправления;

4) осуществление контроля государства над деятельностью муниципальных органов власти. Условием эффективности такого контроля является сохранение самостоятельности и инициативы на местном уровне при обеспечении исполнения требований законодательства о соблюдении интересов населения и государства и возможностью оперативного вмешательства в кризисных ситуациях;

5) совершение иных юридически значимых действий:

а) участие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в работе законодательного органа с правом совещательного голоса;

б) участие депутатов представительных органов на заседаниях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в) согласительные процедуры в процессе принятия нормативно-правового акта или заключения договора;

г) обращения в законодательный орган субъекта Российской Федерации с предложениями о внесении изменений (дополнений) в действующие законодательные акты и законодательная инициатива органов исполнительной власти субъектов и представительных органов местного самоуправления;

д) обращения органов государственной власти и органов местного самоуправления друг к другу;

е) участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассмотрении споров в судах и других правоохранительных структурах.

К неправовым формам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления можно отнести следующие виды:

1) материально-технические операции, связанные с делопроизводством органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе осуществления их взаимодействия;

2) организационные действия:

- проведение совещаний, обсуждений, пресс-конференций совместно с представителями государственной власти и должностных лиц местного самоуправления;
- работа консультативных и координационных органов государственной власти, касающихся вопросов местного самоуправления;
- распространение передового опыта, разработка методических рекомендаций;
- обследования, проводимые органами государственной власти в муниципальных образованиях для выявления истинного положения дел по исполнению законодательства Российской Федерации и определения тенденций развития;
- выборочная экспертная проверка нормативных актов органов власти местного самоуправления по соответствующему законодательству.

К перспективным формам взаимодействия можно отнести договорные отношения (в том числе по вопросам организации информационных связей) между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов федерации. Такие договоры, заключенные в некоторых субъектах федерации, имеют целью взаимосогласованную политику в предоставлении жителям муниципальных образований социальных и иных услуг (в сфере образования, здравоохранения, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства и др.).

Во многом помогают наладить взаимодействие различные организационные структуры, создаваемые при органах государственной власти субъектов федерации. Это совместные координационные, совещательные, консультационные и другие рабочие органы. С их помощью, в частности, региональные органы оказывают методическое и организационное содействие органам местного самоуправления.

Так, в Республике Татарстан Указом Президента Республики Татарстан в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития в регионе, налаживания взаимодействия органов исполнительной власти республики и муниципалитетов был утвержден Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления.<sup>38</sup>

Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления осуществляется в следующих основных формах:

- оказание в пределах компетенции необходимого содействия при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий;
- принятие органами исполнительной власти решений, затрагивающих интересы муниципальных образований, с учетом мнения органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;
- участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и республиканских программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований;

---

<sup>38</sup> «Об утверждении Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления»: указ Президента РТ от 08.08.2006 г. №УП-290 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 30. Ст.0783.

- осуществление органами исполнительной власти контроля за реализацией органами местного самоуправления переданных на основании законов Республики Татарстан отдельных государственных полномочий, а также за использованием представленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств в случаях, установленных законодательством;

- создание совместных постоянных либо временных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений;

- проведение органами исполнительной власти и органами местного самоуправления согласованной кадровой политики при назначении на должности руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Татарстан, действующих на территории соответствующих муниципальных образований, и руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан;

- планирование и осуществление совместных мероприятий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

- обеспечение соответствия принятых муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации федеральным законам и иным нормативно-правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, законам и иным нормативно-правовым актам Республики Татарстан, подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан, муниципальных правовых актов;

- оказание органами исполнительной власти информационно-методической, консультативной, организационной поддержки органам местного самоуправления;

- принятие соответствующих мер по обращениям органов местного самоуправления;

- заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения;

- участие в согласительных процедурах в случаях и в порядке, установленных Законом Республики Татарстан «О наделении муниципальных образований государственными материальными ресурсами и государственными субсидиями для решения вопросов местного значения»;

- в иных формах, установленных законодательством Российской Федерации и Республики Татарстан.

В целях организации взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления Президент Республики Татарстан вправе:

- проводить совместные совещания, создавать совместные координационные и совещательные органы с участием или привлечением к их работе представителей органов местного самоуправления, а также предлагать конкретные кандидатуры для включения в состав совместных координационных и совещательных органов;

- определять ответственных лиц по организации взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в рамках реализации конкретных полномочий;

- определять параметры оценки эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

- выносить отдельные вопросы на обсуждение и рассмотрение совместных координационных и совещательных органов.

Существенное значение для выстраивания делового партнерства и тесного сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления имеют развитые информационные отношения, взаимное информирование по вопросам, интересующим обе стороны. Практика информационных отношений между муниципальными и государственными органами в последнее время развивается довольно заметно. Причем наибольший результат достигается там, где эти отношения строятся на современной технической основе. Характерно, что в ряде регионов ведется работа в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия». Здесь создаются системы информационного обеспечения местного самоуправления, интегрированные в региональные системы. Такое единое информационное пространство позволяет скоординировать деятельность муниципальных и региональных органов власти в предоставлении различных услуг населению, получать данные об объектах инфраструктуры.

Для реализации этой целевой программы Кабинет Министров Республики Татарстан, согласно Указу Президента Республики Татарстан РТ от 12 февраля 2009 года №УП-69 «Об организации информационного взаимодействия в электронном виде органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления посредством использования ресурсов государственного информационного центра Республики Татарстан», организовал работу по созданию государственного информационного центра для обеспечения предоставления государственных услуг с использованием ИТ.<sup>39</sup>

К эффективным формам взаимодействия можно отнести координационный и консультативный орган при Президенте Республики Татарстан. Координационный совет был создан для обеспечения координации деятельности и организации взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых осуществляется на территории Республики Татарстан, и органов местного самоуправления в Республике Татарстан.

Основными задачами Координационного совета являются: содействие реализации полномочий Президента Республики Татарстан по вопросам обеспечения согласованного функционирования, координации деятельности и организации

---

<sup>39</sup> «Об организации информационного взаимодействия в электронном виде органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления посредством использования ресурсов государственного информационного центра Республики Татарстан»: указ Президента РТ от 12.02.2009 №УП-69 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2009. № 9. Ст.2826.

взаимодействия органов исполнительной власти республики; обсуждение особо значимых вопросов социально-экономического развития; планирование и реализация совместных мероприятий, а также рассмотрение при необходимости их результатов; обсуждение вопросов исполнения органами исполнительной власти федеральных и республиканских нормативных правовых актов; рассмотрение по предложению Президента Республики Татарстан проектов законов Республики Татарстан и проектов указов Президента Республики Татарстан, затрагивающих вопросы взаимодействия органов исполнительной власти республики; обмен информацией, необходимой для реализации полномочий государственных и муниципальных органов.

Один из наиболее перспективных вариантов совершенствования взаимодействия - это развитие взаимодействия совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Анализ законодательства и правоприменительной практики позволил выявить факторы, сдерживающие дальнейшее развитие такого взаимодействия, а именно: неопределенность правового статуса совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и отсутствие достаточной законодательной базы взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Развивающейся формой и (или) направлением взаимодействия выступает взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Наряду с формами взаимодействия в процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится методам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В научной литературе по-разному трактуют методы управленческой деятельности, и при обобщении всех суждений можно дать следующее определение: под методами управленческой деятельности понимают способы, подходы к достижению целей государственного управления в процессе реализации исполнительной власти.

Методы государственного управления обладают следующими основными признаками:

- они используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в целях решения задач государственного управления;
- они определены правом и закреплены в законодательных и иных нормативных актах, определяющих статус субъектов государственного управления;
- они выражаются в конкретных мерах воздействия субъектов государственного управления на сознание и поведение людей в целях укрепления законности и правопорядка в управляемой сфере.

Методы государственного управления находятся в единстве с формами государственного управления. Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного с задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект. В методах управления в соответствующем объеме находит свое

выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.<sup>40</sup>

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но, прежде всего, от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, можно сделать вывод, что под методами взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. Правильное понимание взаимосвязи методов государственного управления и их классификация важны для обеспечения эффективности государственного управления.

По характеру и направленности организующего взаимодействия выделяют правовые и неправовые методы взаимодействия управляющих субъектов с управляемыми объектами. Среди тех и других выделяют целый ряд их разновидностей:

- методы идеологического воздействия, связанные с использованием различного рода призывов, лозунгов, политических программ, социальных концепций и других идеологических средств группового воздействия;

- методы психологического воздействия, при которых различными организационно-психологическими средствами создаются условия психологической предрасположенности к труду, проявлению социальной активности и выполнению каких-либо гражданских обязанностей;

- методы экономического воздействия с помощью различных систем материального стимулирования, ценообразования, налоговых льгот и других рычагов организационно-экономического воздействия.<sup>41</sup>

По юридическим свойствам методы государственного управления подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относится издание правовых актов, регулирующих управленческие отношения в определенных сферах, к индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений конкретным лицам.

---

<sup>40</sup> См.: Муниципальное право России: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С.341.

<sup>41</sup> См.: Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006. С.314-331.

По способу воздействия на поведение субъектов методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, а также запрещающие совершать какие-либо действия.

По форме предписания они могут быть подразделены на императивные, поручительные и рекомендательные.

В качестве промежуточного вывода следует отметить, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации содержат крайне разнообразные и спорные подходы к определению форм и методов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наиболее часто в качестве форм взаимодействия называются такие направления, как правовое регулирование местного самоуправления, финансирование, наделение отдельными государственными полномочиями, контроль и т.п.

Не менее спорными являются высказываемые в научной литературе мнения, что к формам взаимодействия, кроме перечисленных выше, следует отнести также обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам, участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления, временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти, отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.<sup>42</sup>

На основе традиционного деления форм управленческой деятельности на правовые и неправовые формы предлагается классифицировать формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по этому основанию.

К правовым формам, в первую очередь, относятся нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в которых устанавливаются нормы обязательного или добровольного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Особое место среди этих форм занимают федеральные и региональные государственные программы.

К правовым формам также относятся нормативные муниципальные правовые акты, если они конкретизируют требования по взаимодействию, установленные нормативными правовыми актами органов государственной власти.

К правовым формам относятся договоры и соглашения о взаимодействии между органами государственной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>42</sup> См.: Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006. С.314-331.

Как мы полагаем, к правовым формам следует отнести все правовые акты внутреннего характера, которые принимаются органами государственной власти и органами местного самоуправления для реализации требований нормативных правовых актов и договоров (соглашений) о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ современного состояния организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления свидетельствует, что большинство форм взаимодействия относится к неправовым формам, таким, как организационные действия, организационные мероприятия и организационные структуры.

В частности, рассмотрены такие организационные действия, как проведение совещаний, заседаний и иных обсуждений.

Как организационные мероприятия рассматривается участие государственных и должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления.

К организационным структурам относятся временные и постоянно действующие координационные, совещательные и иные совместные органы по взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Среди организационных форм взаимодействия широкое распространение получило информационное взаимодействие.

Методы взаимодействия, по нашему мнению, также делятся на внешние методы взаимодействия и на внутренние методы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее характерным внешним методом взаимодействия является планирование и осуществление совместных мероприятий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Как мы считаем, наиболее перспективным методом взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления являются различного рода согласительные процедуры.

## Глава 2.

# Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в основных сферах жизнедеятельности муниципальных образований в субъектах Российской Федерации

### §1. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экономической сфере

В связи с тем, что каждая сфера, в том числе и экономическая, представляет собой большое количество областей и направлений, ограничимся анализом наиболее характерных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации, которые регулируют взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одним из возможных подходов к анализу нормативного правового регулирования взаимодействия является анализ критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые сформулированы в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 года №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>43</sup> (в ред. Указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. №579).

По нашему мнению, такой подход предполагает новое самостоятельное комплексное исследование. Поэтому в ходе анализа нормативного правового регулирования взаимодействия в субъектах Российской Федерации будут использованы только некоторые, наиболее значимые показатели как конкретные объекты взаимодействия в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований

Наиболее перспективными направлениями для анализа регионального нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экономической сфере можно признать:

- разработку программ экономического развития и инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- формирование и исполнение местного бюджета, привлечение инвестиций, средств бюджетов Республики Татарстан и Российской Федерации для решения проблем муниципальных образований;
- формирование жилищной политики, направленной на обеспечение жильем незащищенных категорий граждан и молодых семей;

---

<sup>43</sup> «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: указ Президента РФ от 28.04.2008 №607(ред. от 13.05.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 18. Ст. 2003.

- формирование строительной политики, определение основных направлений программы капитального ремонта многоквартирных домов в городских и сельских поселениях, привлечение средств федерального и республиканского бюджетов для проведения капитального ремонта;

- реформирование жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

Признание перспективности этих направлений отнюдь не исключает возможности анализа нормативного правового регулирования взаимодействия в других областях экономической сферы.

Разработка программ экономического развития и инвестиционной привлекательности муниципальных образований как область для взаимодействия базируется на общих (для органов государственной власти и органов местного самоуправления) целях и задачах экономического развития субъекта Российской Федерации.

Целью экономического развития Республики Татарстан является создание благоприятных условий для формирования устойчивого развития экономики и повышения уровня конкурентоспособности субъектов предпринимательской деятельности с одновременным развитием инфраструктуры городских и сельских поселений.

Задачами органов государственной власти и органов местного самоуправления по развитию экономической сферы являются:

- 1) создание стабильной среды бизнеса;
- 2) формирование механизма взаимодействия субъектов экономической деятельности, органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- 3) активизация инвестиционной деятельности и повышение конкурентоспособности продукции;
- 4) стабильный рост экономики муниципальных образований и Республики Татарстан в целом;
- 5) повышение занятости населения и создание новых рабочих мест;
- 7) внедрение прогрессивных, экологически безопасных и наукоемких технологий.

Нормативное правовое регулирование различных областей экономической сферы в идеале должно охватывать все три уровня публичной власти, что далеко не всегда бывает на практике.

В качестве положительного примера можно проследить нормативное правовое регулирование инвестиционной политики.

На уровне Российской Федерации принят федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 №39-ФЗ // СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1096.

На уровне субъекта Российской Федерации - Закон Московской области от 16 июля 2010 года №96/2010-ОЗ «Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области».<sup>45</sup>

На уровне муниципального образования – Положение об инвестиционной политике органов местного самоуправления Сергиево-Посадского муниципального района Московской области, которое утверждено решением Совета депутатов Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 3 марта 2011 года №09/5-МЗ.<sup>46</sup>

Недостатком этих нормативных правовых актов является отсутствие норм, регулирующих взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой важнейшей области.

По нашему мнению, взаимодействие в области инвестиционной деятельности должно осуществляться по следующим вопросам: 1) создание в муниципальных образованиях благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений; 2) совместное или согласованное участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов; 3) вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или в муниципальной собственности; 4) предоставление совместных гарантий для инвестиционных проектов.

Постоянно актуальным является взаимодействие в такой области, как формирование и исполнение местного бюджета, привлечение инвестиций, средств бюджетов Республики Татарстан и Российской Федерации для решения проблем муниципальных образований.

Основными элементами местной финансовой системы являются: местный бюджет, муниципальные целевые внебюджетные фонды, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления. Главным звеном или элементом этой системы, безусловно, выступает местный бюджет.

Статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>47</sup> определяет, что бюджетная самостоятельность муниципальных образований зависит: 1) от наличия собственных источников доходов; 2) от закрепленных на постоянной или временной основе регулирующих доходов; 3) от дополнительных полномочий органов местного самоуправления, финансируемых из соответствующих бюджетов.

---

<sup>45</sup> Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области: закон Московской области от 16.07.2010 №96/2010-ОЗ: ред. от 11.11.2011: принят постановлением Мособлдумы от 08.07.2010 N 8/126-П // Ежедневные Новости. Подмосковье. 23 ноября 2011 года.

<sup>46</sup> Об утверждении Положения об инвестиционной политике органов местного самоуправления Сергиево-Посадского муниципального района Московской области: решение Совета депутатов Сергиево-Посадского муниципального района МО от 30.03.2011 № 09/5-МЗ // Вперед. 04 мая 2011 года.

<sup>47</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31.Ст. 3823.

Нормативная правовая основа финансовой деятельности и инвестиционных процессов в муниципальных образованиях, вне всякого сомнения, должна содержать нормы о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления возможно в рамках формирования и реализации жилищной политики.

Отметим очень глубокое специальное диссертационное исследование М.Ю.Середы, которое посвящено взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства.

Автор отмечает в своем исследовании, что в настоящее время существует ряд негативных явлений при осуществлении таких функций, как поощрение жилищного строительства, создание условий для осуществления права на жилище, предоставление жилья бесплатно или за доступную плату малоимущим, иным указанным в законе гражданам.

По мнению М.Ю.Середы, из-за отсутствия четкого правового регулирования вопросов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления возникают следующие негативные явления:

- не реализуются меры, позволяющие осуществлять комплексную застройку поселений и требующие совместного участия органов публичной власти различных уровней (принятие решений о развитии застроенных территорий, предоставление земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, резервирование земель для развития городов);

- муниципальные образования не способны эффективно осуществлять ряд возложенных на них задач в сфере жилищного строительства из-за недостаточного материального, ресурсного, кадрового обеспечения (принятие генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, развитие дорожных и коммунальных сетей). Отсутствие у органов государственной власти и органов местного самоуправления возможностей оказывать влияние на принятие решений друг другом ведет к тому, что меры государственной поддержки являются недостаточно эффективными;

- отсутствие согласованных действий органов публичной власти в тех случаях, когда они в соответствии с законом являются обязательными, ведет к задержке разработки градостроительной документации (схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных районов), увеличению длительности согласительных процедур.<sup>48</sup>

Отсутствие надлежащего нормативного правового регулирования взаимодействия связано с тем, что существует весьма серьезная проблема регулирования взаимодействия юридически разноплановых субъектов - органов государственной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>48</sup> См.: Середа М.Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства: дис ... на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С.3.

Согласно статье 41 Федерального закона №131-ФЗ, органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, применительно к учреждениям.

Статья 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации разграничивает бюджетные полномочия органов государственной власти (государственных органов) и бюджетных учреждений.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации бюджетное учреждение может осуществлять предпринимательскую деятельность, но не может одновременно осуществлять функции органа власти.

Для примера реальности существования проблемы возьмем организацию контроля в экономической сфере.

Наиболее характерными направлениями контроля являются: административно-технический контроль, контроль в сфере охраны окружающей среды, лесной контроль, земельный контроль, ветеринарный контроль, контроль за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (конструкций) в придорожной полосе, контроль за безопасностью дорожного движения при установке рекламных конструкций, контроль перевозок пассажиров маршрутным транспортом и другие направления контроля.

Муниципальный контроль условно можно разделить на три вида.

Муниципальный контроль по вопросам местного значения, которые прямо предусмотрены в Федеральном законе №131-ФЗ. Это контроль за исполнением муниципального бюджета, муниципальный лесной контроль и надзор, земельный контроль за использованием земель поселения, городского округа, контроль за размещением муниципального заказа. контроль за проведением муниципальных лотерей.

Другим видом муниципального контроля является муниципальный контроль по вопросам местного значения, который закрепляется в федеральном и региональном законодательстве.

Например, контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда относится к вопросу местного значения по организации строительства и содержанию муниципального жилищного фонда. Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда предусмотрен пунктом 9 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года №188-ФЗ.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. №1 (часть 1) №14.

Часть 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» устанавливает муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения.<sup>50</sup> В свою очередь, контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения относится к такому вопросу местного значения, как дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения.

Контроль за представлением обязательного экземпляра относится к такому вопросу местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения. Этот контроль установлен статьей 17 Федерального закона от 29 декабря 1994 года №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».<sup>51</sup>

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе передать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, в том числе и контрольные полномочия.

Перечень государственных полномочий, которые могут быть переданы субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления, устанавливается пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона №-184-ФЗ.<sup>52</sup>

Этот перечень может быть расширен за счет специальных указаний в других федеральных законах. Так, например, в соответствии с частью 10 статьи 18 Федерального закона №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>53</sup> полномочия на лицензирование, а соответственно, и на контроль розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы субъектом Российской Федерации органам местного самоуправления.

Согласно федеральному законодательству, в настоящее время органам местного самоуправления могут быть переданы следующие контрольные государственные полномочия:

- осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством;
- установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством и осуществление контроля над их применением;

---

<sup>50</sup> Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 8.11.2007 № 257-ФЗ //СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

<sup>51</sup> Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 29.12.1994 №77-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №1.Ст. 1.

<sup>52</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.1999 №184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>53</sup> О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 25.11.1995 №154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

- осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

- осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

- осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

- осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;

- осуществления регионального государственного контроля над соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по этим направлениям содержит как минимум два недостатка.

Во-первых, нормативное правовое регулирование, чаще всего федеральные законы, не содержит указания на необходимость (юридическую обязанность) взаимодействия с органами местного самоуправления. Возможность такого взаимодействия в этих актах закрепляется в принципиальном плане и в виде добровольного взаимодействия.

Во-вторых, нормативное правовое регулирование оставляет место для осуществления контрольно-надзорной деятельности муниципальных и государственных учреждений.

Согласно пунктам 1 и 4 статьи 2 Федерального закона №294-ФЗ, муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными органами местного самоуправления. Муниципальные учреждения и предприятия не являются органами власти, поэтому их нельзя наделять контрольно-надзорными полномочиями.

Не случайно в специальной литературе предлагается дополнить статью 3 Федерального закона №294-ФЗ. Суть дополнения – в недопустимости осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органам государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а

также иными организациями, кроме случаев, установленных федеральными законами.<sup>54</sup>

Как мы отмечали ранее, всегда остаётся проблема осуществления контрольно-надзорных полномочий и самими органами местного самоуправления, так как они тоже являются юридическими лицами в виде учреждений. Конечно, это большая самостоятельная проблема, которая требует своего специального исследования.

Несмотря на достаточно большое поле для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольной деятельности, эффективность муниципального контроля крайне низка. Отсутствие надлежащей нормативной правовой базы - наиболее серьезная причина слабого взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении контрольной деятельности.

Авторы аналитического доклада отмечают, что муниципалитеты в силу недостатка ресурсов (финансовых, материально-технических, кадровых) не осуществляют все виды муниципального контроля. Как правило, в муниципальном образовании реально осуществляется муниципальный земельный контроль и 1-2 вида контроля по выбору муниципалитета.<sup>55</sup>

Жилищно-коммунальное хозяйство муниципального образования - ещё одна большая область для организации эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Существуют различные подходы к определению места ЖКХ в экономической и (или) социальной сферах. Достаточно часто ЖКХ относят к одной из отраслей социально-бытовой сферы муниципального образования наряду с услугами связи и информационных систем, а также с торговлей, общественным питанием и бытовым обслуживанием.

В состав жилищно-коммунального хозяйства входят:

- жилищное хозяйство, включая систему технического и санитарного обслуживания жилищного фонда, текущего и капитального ремонта жилых зданий;
- водоснабжение и канализация жилого и нежилого фонда;
- тепло-, газо-, электроснабжение городских и сельских населенных пунктов;
- дорожное хозяйство;
- сбор и утилизация бытовых отходов и мусора;
- благоустройство территории муниципального образования;
- транспортное обслуживание и т.п.

С точки зрения нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации спор об отнесении ЖКХ, впрочем, как и некото-

---

<sup>54</sup> См.: Ковтун Е.В., Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями: аналитический доклад. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. С.79-80.

<sup>55</sup> См.: Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: аналитический доклад – 2011.М.: МАКС Пресс, 2011. С.104.

рых других обслуживающих отраслей, к экономической сфере или к социальной сфере не имеет принципиального значения.

Главное в другом, в том, что региональное нормативное правовое регулирование, как ЖКХ, так и взаимодействия органов публичной власти в области ЖКХ, находится в стадии перманентного изменения. К сожалению, пока все усилия правового, организационного и экономического характера не дали сколько-нибудь видимого эффекта. Достаточно упомянуть такой факт, что половина расходной части бюджетов муниципальных образований идет на дотирование расходов на ЖКХ.

Тем не менее, можно упомянуть постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2005 года №533, которым утверждено Положение о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.<sup>56</sup>

Согласно этому положению, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны взаимодействовать по вопросам информационного обеспечения своей деятельности. Кроме информационного взаимодействия, они должны осуществлять согласованные действия при регулировании тарифов и надбавок и определении доступности для потребителей товаров и услуг, предоставляемых организациями. Основными методами взаимодействия называются: обмен информацией, согласование определенных вопросов, совместная деятельность по контролю ценообразования в сфере коммунального комплекса.

## **§2. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере**

Социальная сфера представляет собой наибольшее поле для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Дело в том, что большинство вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий относятся к социальной сфере. Однако, как и в случае с экономической сферой, объем и качество нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в большинстве субъектов Российской Федерации оставляет желать лучшего.

Наиболее важными направлениями развития социальной сферы муниципальных образований являются: охрана здоровья населения; организация со-

---

<sup>56</sup> Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 №533 «О взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса» // СЗ РФ. 2005. № 35. Ст.3614.

циальной поддержки населения и отдельных граждан муниципального образования; содействие занятости населения муниципальных образований; развитие образования, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта; развитие и охрана историко-культурного наследия; развитие социально-бытового обслуживания населения.

Многие авторы относят проблемы безопасности, например, экологической безопасности, личной безопасности и т.д., к социальной сфере. Не оспаривая такую позицию, автор считает, что существует особая сфера безопасности, которая должна включать все виды безопасности.

Поэтому остановимся на отдельных положительных примерах нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления важных направлений развития социальной сферы.

Законодательное регулирование взаимодействия осуществляется в первую очередь на основе Закона Республики Татарстан от 22 апреля 2011 года №13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы».<sup>57</sup>

В Программе социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы (далее – Программа) неоднократно упоминается о необходимости организовать взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Так, в частности, отмечается, что сфера управления имущественными отношениями характеризуется наличием достаточной нормативной правовой базы. Вместе с тем предусмотренная законодательством система управления государственной и муниципальной собственностью чрезмерно сложна, что обуславливает появление целого блока проблем в рассматриваемой сфере. Прежде всего, это касается вопросов взаимодействия соответствующих уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой, а также с подведомственными организациями, другими хозяйствующими субъектами, гражданами.

Мировой опыт, а также лучшая практика в субъектах федерации подтверждают целесообразность четкого разграничения полномочий в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью.

В Программе отмечается сложность межведомственного взаимодействия при переводе земель в категорию земель сельскохозяйственного назначения и наоборот.

Разрешение на перевод земель из одной категории в другую практически всегда связано с разрешением конфликта интересов, в частности, между органами местного самоуправления и Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан, а также органами местного самоуправления и предприятиями (к примеру, при выделении участков под объекты нефтедобычи, создании новых транспортных и инженерных коммуникаций и так

---

<sup>57</sup> Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011 - 2015 годы: Закон РТ от 22.04.2011 №13-ЗРТ: принят ГС РТ 31.03.2011 // Республика Татарстан. 2011. № 89-90.

далее). Кроме того, в этот контур взаимодействия включен ряд территориальных федеральных органов, таких как Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан.

Сегодня налицо административная разобщенность системы, которая на уровне страны должна осуществлять государственное управление земельными ресурсами и недвижимостью. В Республике Татарстан, как и в России в целом, земельными и имущественными вопросами занимается одновременно несколько ведомств:

- Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан, в компетенцию которого входит управление земельными и имущественными ресурсами;

- Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан, в компетенцию которого входит также управление землями сельскохозяйственного назначения;

- Министерство лесного хозяйства Республики Татарстан, являющееся центром ответственности за управление лесным фондом, а также особо охраняемыми природными территориями;

- Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, отвечающее за соблюдение экологических правил и норм;

- Министерство энергетики Республики Татарстан как орган управления, отвечающий за управление энергосетевым хозяйством, нефтегазохимическим комплексом и государственным фондом недр;

- органы местного самоуправления, в компетенции которых находится выделение земель.<sup>58</sup>

Характерно, что во исполнение Закона Республики Татарстан № 13-ЗРТ принято постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 мая 2011 года №402 «О мерах по реализации Закона Республики Татарстан от 22.04.2011 №13-ЗРТ "Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011-2015 годы».<sup>59</sup>

В этом постановлении главам муниципальных образований Республики Татарстан предложено обеспечить согласование с Министерством экономики Республики Татарстан программ социально-экономического развития муниципальных образований и других документов стратегического планирования, а также ежегодно направлять в адрес Министерства экономики Республики Татарстан отчеты о реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований. Мы уже неоднократно отмечали юридическую

---

<sup>58</sup> Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011 - 2015 годы: Закон РТ от 22.04.2011 №13-ЗРТ: принят ГС РТ 31.03.2011 // Республика Татарстан. 2011. № 89-90.

<sup>59</sup> О мерах по реализации Закона Республики Татарстан от 22.04.2011 №13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011 - 2015 годы» (вместе с «Порядком взаимодействия министерств и ведомств Республики Татарстан по реализации Закона Республики Татарстан «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011 - 2015 годы»): постановление КМ РТ от 18.05.2011 №402 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2011. №28. Ст. 1278.

формулу –«предложить» в таких нормативных правовых актах. На практике формула «предложить или рекомендовать» носит строго обязательный характер императивной нормы.

Ещё одним постановлением, которое прямо посвящено проблемам взаимодействия, является постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 8 мая 2008 года №303 «Об информационном взаимодействии исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления в Республике Татарстан в социально-культурной сфере».<sup>60</sup>

Этим постановлением утверждены методические рекомендации по информационному взаимодействию исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления в Республике Татарстан в социально-культурной сфере. В этих рекомендациях определяется порядок информационного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления в Республике Татарстан в целях поддержания в актуальном состоянии сведений об учреждениях социально-культурной сферы Республики Татарстан и объектах благоустройства муниципальных образований Республики Татарстан.

Самыми распространенными подзаконными нормативными правовыми актами, регулирующими взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере, являются административные (муниципальные) регламенты.

По нашему мнению, название «административный регламент» не должно применяться к органам местного самоуправления. Административный регламент – это нормативный правовой акт, регулирующий деятельность государственных органов исполнительной власти. К сожалению, в большинстве органов местного самоуправления не проводят разницы между административными и муниципальными регламентами.

Поэтому по сложившейся в Республике Татарстан практике, административный (муниципальный) регламент – это нормативный правовой акт, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органов местного самоуправления, муниципальных образований Республики Татарстан, порядок их взаимодействия с физическими или юридическими лицами (получателями муниципальных услуг), иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при предоставлении муниципальной услуги.

Особенностью современного состояния разработки административных (муниципальных) регламентов в Республике Татарстан является широкое использование электронных ресурсов. Поэтому при оказании муниципальных услуг обязательно учитывается взаимодействие органа местного самоуправления, предос-

---

<sup>60</sup> Об информационном взаимодействии исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления в Республике Татарстан в социально-культурной сфере: постановление КМ РТ от 08.05.2008 №303// Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2008. №26. Ст. 1008.

тавляющего муниципальную услугу в электронной форме, с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в предоставлении такой муниципальной услуги.

Одной из распространенных форм организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере являются межведомственные комиссии и другие совместные органы.

В качестве примера можно привести опыт Атнинского муниципального района Республики Татарстан. В районе создана Межведомственная комиссия по предоставлению государственной социальной помощи на основе социального контракта (далее - Межведомственная комиссия). Межведомственная комиссия является коллегиальным органом, и создана в целях всестороннего и объективного рассмотрения обращений граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, выработки согласованных мероприятий по выходу гражданина и (или) его семьи из трудной жизненной ситуации.

Межведомственную комиссию возглавляет руководитель исполнительного комитета муниципального района. В состав Межведомственной комиссии включаются представители центра занятости населения, органов опеки и попечительства, здравоохранения, образования, социальной защиты, центра (отделения) социальной помощи семье и детям и других организаций.

В частности, в состав комиссии вошли руководитель Атнинского районного исполнительного комитета, председатель комиссии; начальник отдела социальной защиты Министерства труда, занятости и социальной защиты в Атнинском муниципальном районе, заместитель председателя; заведующая отделением социальной помощи семье и детям Центра социального обслуживания населения «Изгелек» в Атнинском муниципальном районе, секретарь комиссии; заместитель главного врача по организационно-методическим вопросам; главный специалист сектора опеки и попечительства; ответственный секретарь КДН при исполнительном комитете Атнинского муниципального района; начальник ГУ «Центр занятости населения Атнинского муниципального района»; начальник отдела образования исполкома Атнинского муниципального района; директор Центра социального обслуживания населения «Изгелек» в Атнинском муниципальном районе.

Основной задачей Межведомственной комиссии является обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений Республики Татарстан и муниципальных учреждений и иных организаций, расположенных на территории Атнинского муниципального района, по вопросам предоставления адресной социальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в соответствии с действующим законодательством.

Межведомственная комиссия имеет достаточно широкие полномочия по организации взаимодействия. Так, она имеет право: привлекать для участия в работе Межведомственной комиссии должностных лиц и специалистов исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов

местного самоуправления Атнинского муниципального района, а также представителей организаций, расположенных на территории Атнинского муниципального района; запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственных органов государственной власти Республики Татарстан, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц.

Особо следует отметить право межведомственной комиссии предлагать исполнительным органам государственной власти Республики Татарстан, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам местного самоуправления Атнинского муниципального района, государственным учреждениям Республики Татарстан и муниципальным учреждениям, иным организациям, расположенным на территории Атнинского муниципального района, осуществить мероприятия по выходу гражданина и (или) его семьи из трудной жизненной ситуации в пределах их полномочий.

Отметим, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления по указанному социальному вопросу основывается и на нормативном правовом акте органа государственной власти. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 декабря 2010 года №1142 утвержден «Порядок оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Республике Татарстан».<sup>61</sup>

В принципиальном плане декларируется возможность взаимодействия с органами государственной власти органов территориального общественного самоуправления. По положению о Территориальном общественном самоуправлении в городе Казани к задачам территориального общественного самоуправления его Уставом может быть отнесено взаимодействие с органами местного самоуправления города Казани и органами государственной власти Республики Татарстан.

Однако реальных форм организации взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с органами государственной власти в городе Казани пока нет.

Одним из видов нормативных правовых документов, которые регулируют взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, являются положения о министерствах и ведомствах Республики Татарстан.

Так, в Положении о Министерстве культуры<sup>62</sup> записано, что министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами местного

---

<sup>61</sup> Об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Республике Татарстан: постановление КМ РТ от 30.12.2010 №1142 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2011. №11. Ст. 0356.

<sup>62</sup> Вопросы Министерства культуры Республики Татарстан (вместе с «Положением о Министерстве культуры Республики Татарстан»): постановление КМ РТ от 18.08.2005 №409 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2005. №33-34. Ст. 0772.

самоуправления, оказывает им по их просьбе необходимую помощь в осуществлении их деятельности, обеспечивает подготовку, заключение с органами местного самоуправления соглашений об индикаторах оценки эффективности использования местными бюджетами субсидий из фонда муниципального развития, регионального фонда софинансирования социальных расходов.

Закон РТ от 6 апреля 2005 года №64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (с изменениями и дополнениями) содержит главу, посвященную организации взаимодействия республиканских органов исполнительной власти с органами местного самоуправления (ст.54-55).<sup>63</sup>

Статья 55 этого закона закрепляет положение, что республиканские органы исполнительной власти, их территориальные органы осуществляют свою деятельность на территории районов, городов республиканского значения во взаимодействии с органами местного самоуправления, оказывают им по их просьбе необходимую помощь в осуществлении их деятельности.

Органы местного самоуправления вправе обратиться в любой республиканский орган исполнительной власти и его территориальные органы по вопросам, входящим в их компетенцию.

Республиканский орган исполнительной власти и его территориальные органы обязаны принимать соответствующие меры по обращениям органов местного самоуправления.

### **§3. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в политической сфере и сфере безопасности**

В политической сфере Федеральный закон №131-ФЗ содержит большее количество обязательных предписаний для нормативного правового регулирования, чаще всего законами субъектов Российской Федерации тех или иных аспектов прямой и непосредственной демократии.

Местный референдум – это одна из высших форм прямой демократии на местном уровне. Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Законодательство субъектов Российской Федерации, выполняя предписание Федерального закона №131-ФЗ, устанавливает количество подписей от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом, в поддержку инициативы проведения местного референдума.

Кроме этого обязательного предписания следует учесть, что Федеральный закон от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избира-

---

<sup>63</sup> Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Закон РТ от 06.04.2005 №64-ЗРТ: ред. от 18.11.2011 // Республика Татарстан. 2005. № 69-70.

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>64</sup> также содержит прямые указания для регионального законодателя.

К сожалению, федеральное законодательство не содержит прямых указаний на необходимость или обязанность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении местного референдума.

Закон Республики Татарстан «О местном референдуме» от 24 марта 2004 года (в ред. Законов РТ от 31.03.2005 №58-ЗРТ, от 23.05.2008 №23-ЗРТ, от 14.10.2010 №72-ЗРТ, от 01.08.2011 №52-ЗРТ, от 20.12.2011 №106-ЗРТ)<sup>65</sup> содержит некоторые положения, которые являются правовым полем для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одним из направлений взаимодействия является оказание содействия субъектам организации и участникам местного референдума.

Так, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям референдума содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения документации референдума до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных названным Законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Другим примером и основанием для взаимодействия является обязанность государственных органов, органов местного самоуправления оказывать содействие инициативной группе и иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Одним из объектов взаимодействия выступают списки участников местного референдума.

В целях реализации прав участников референдума избирательной комиссией муниципального образования составляются списки участников референдума на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) участников референдума и предоставляемых органами местного самоуправления.

Основанием для включения гражданина в список участников референдума на конкретном участке референдума является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», указанным Законом, - факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина права на участие в референдуме) либо наличие у граж-

---

<sup>64</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.07.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>65</sup> О местном референдуме: Закон РТ от 24.03.2004 №23-ЗРТ// Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2004. № 22.

данина открепительного удостоверения для голосования на референдуме. Факт нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории определенного участка референдума устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Информирование почти всегда является направлением (видом, формой, областью и т.д.) взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом следует обратить внимание, что информирование может носить как обязательный, так и рекомендательный характер.

Можно привести следующий пример обязательного информирования. Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации всех форм собственности, в том числе организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание (далее - организации телерадиовещания), редакции периодических печатных изданий, а также должностные лица указанных органов и организаций обязаны предоставлять комиссиям референдума необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий референдума в пятидневный срок, если обращение получено за пять и менее дней до дня голосования, - не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Указанные сведения и материалы предоставляются комиссиям референдума безвозмездно.

Меньшей степенью юридической обязательности является информирование участников референдума, которое осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии референдума, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с Федеральным законом.

Перечень муниципальных организаций телерадиовещания, а также муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения агитации по вопросам референдума, публикуется избирательной комиссией муниципального образования по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации. Указанный перечень представляется в избирательную комиссию муниципального образования в порядке и сроки, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Далее в этом параграфе будет исследована сфера безопасности как основание для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Применительно к местному референдуму отметим, что обеспечение безопасности при проведении агитационных публичных мероприятий осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Другой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы. Федеральное законодательство также содержит немало отсылок к законодательству субъектов Российской Федерации в этой области.

Федеральный закон №131-ФЗ закрепил положение, что гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7 мая 2007 года №21-ЗРТ (в ред. Законов РТ от 26.12.2007 №64-ЗРТ, от 28.06.2010 №33-ЗРТ, от 01.08.2011 №52-ЗРТ, от 20.12.2011 №106-ЗРТ)<sup>66</sup> содержит некоторые положения, которые могут быть истолкованы как основания для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Так же как и в случае с местным референдумом, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до передачи ее в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Основанием для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является организация работы и отдыха членов избирательных комиссий.

Так, органы государственной власти Республики Татарстан, органы местного самоуправления принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению (в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения) председателя или секретаря избирательной комиссии муниципального образования, действующей

---

<sup>66</sup> Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7.05.2007 №21-ЗРТ //Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. №5.

на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работающих в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе.

Уровень материального обеспечения (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения члена избирательной комиссии муниципального образования, работающего в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, должен быть не ниже уровня материального и социального обеспечения, установленного для лиц, замещающих муниципальные должности в представительном органе муниципального образования. Размер и виды денежного содержания указанных лиц, а также размер и виды иных выплат указанным лицам определяются, соответственно, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления принимают необходимые меры по материальному и социальному обеспечению (в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому, пенсионному и иным видам обеспечения) работников аппаратов избирательных комиссий муниципальных образований.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется при контроле за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, для организации проверок достоверности представленных кандидатами в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 39 Избирательного кодекса Республики Татарстан, сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Для осуществления такого контроля создаются контрольно-ревизионные службы: 1) контрольно-ревизионная служба при Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан и 2) контрольно-ревизионная служба при избирательных комиссиях муниципальных образований.

Контрольно-ревизионные службы создаются с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Национальный банк Республики Татарстан и банк «Татарстан» Сберегательного банка Российской Федерации. Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение избирательной комиссии муниципального образования - на срок не менее двух месяцев.

В ряде случаев есть основания предполагать возможность многостороннего взаимодействия. Так, окружная комиссия при подготовке и проведении муниципальных выборов взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением муниципальных выборов в одномандатном (многомандатном) избирательном округе.

Как и при организации местного референдума, возможно взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, комиссий, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, физических и юридических лиц, при информировании избирателей. Отметим, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях.

К политической сфере можно отнести вопросы становления и развития гражданского общества. В этой области примечательным документом является Концепция партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия. Цель Концепции – развитие демократических институтов и усиление процесса демократизации общества в Республике Карелия на основе партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса.

На основе цели поставлена задача сформировать эффективную систему взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия с помощью разработки региональных механизмов партнерства.

Одной из задач Концепции является развитие системы синергетического использования знания и культуры всего общества с помощью технологий соучаствующего планирования, организовать взаимодействие всех слоев общества в целях ускорения развития Карелии, включая региональную и муниципальную власть, бизнес, вузы, КарНЦ РАН, НПО. В этой задаче обратим внимание на проблему технологий соучаствующего планирования, которая, безусловно, заслуживает специального исследования.

Среди механизмов реализации Концепции следует выделить:

разработку проектов законов Республики Карелия о социальном гранте и других нормативно-правовых актов, регулирующих межсекторное взаимодействие и развитие гражданского общества в республике;

заключение соглашений, договоров между органами государственной власти, органами местного самоуправления, неправительственными организациями и бизнесом о сотрудничестве с учетом принципов партнерства;

привлечение неправительственных организаций, бизнеса и населения к разработке, реализации и проведению экспертной оценки проектов, к реализации законодательных актов, программ социально-экономического развития республики и муниципальных образований, в том числе бюджетных программ;

создание и развитие общественно-государственных органов, общественных экспертных советов, комиссий, постоянно действующих «переговорных площадок» и гражданских форумов;

участие неправительственных организаций в конкурсах на реализацию государственного, муниципального заказа для государственных (муниципальных) нужд и государственного (муниципального) гранта;

участие НПО в реализации федеральных и республиканских ведомственных и межведомственных программ;

всемерное содействие развитию механизмов сетевой демократии, программ электронного правительства, электронных муниципалитетов, внедрение социальной карты;

повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, активистов НПО, руководителей бизнес-структур в сфере социального партнерства;

внедрение и поддержка новых форм взаимодействия НПО, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса;

организацию мониторинга развития гражданского общества и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса;

создание и развитие инфраструктуры взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса - центров развития гражданских инициатив, республиканских и муниципальных ресурсных центров, фондов развития гражданских институтов и др.;

определение в органах государственной власти, МСУ специалистов, ответственных за работу с НПО;

создание общественных комиссий при органах исполнительной власти.<sup>67</sup>

Сфера безопасности ещё вызывает споры в научной среде, как по самому понятию, так и по объему этого понятия. На наш взгляд, можно говорить о безопасности в экономической, социальной и политической сферах, но все-таки лучше рассматривать безопасность как самостоятельное явление. Анализ различных точек зрения на феномен безопасности не входит в задачу нашего исследования. Поэтому мы не претендуем на безупречность понимания безопасности как особой сферы общественных отношений.

Нормативное правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением безопасности, как правило, имеет три уровня регулирования.

Чаще всего нормативные правовые акты нижестоящего уровня упоминают вышестоящее законодательство в общей форме и в качестве правовой основы. Конечно, такой подход не дает возможности оценить степень полноты правового регулирования этого уровня в сравнении с вышестоящим уровнем.

---

<sup>67</sup> <http://gov.karelia.ru/gov/Different/Handbook/100902.html>

Предпочтительнее, когда в нормативном правовом акте прямо указываются те законы и (или) подзаконные нормативные правовые акты, которые выступают в качестве правовой основы регулирования на данном уровне.

Так, например, постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан<sup>68</sup> создан Научный центр безопасности жизнедеятельности детей. В преамбуле постановления указывается, что постановление принимается в целях реализации единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Татарстан и реализации законов Российской Федерации от 05 марта 1992 года №2446-1 «О безопасности», от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании», от 10 декабря 1995 года №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года №100 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах».

Наиболее эффективным вариантом нормативного правового регулирования на разных уровнях является точное разграничение предметов (вопросов) ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На основе Указа Президента Республики Татарстан от 8 сентября 2007 года №УП-511 «О мерах по организации и координации государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Республике Татарстан»<sup>69</sup> была принята новая республиканская программа. В республиканской целевой программе «Пожарная безопасность на 2009 – 2011 годы»<sup>70</sup> разработка программных мероприятий проведена на основе разграничения полномочий и обязательств между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления в области защиты населения и территорий от пожаров, аварий и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Юридически точное и грамотное разграничение предметов (вопросов) ведения и полномочий является основой и залогом эффективного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

О неточностях правового регулирования взаимодействия свидетельствует следующий пример.

---

<sup>68</sup> О создании Научного центра безопасности жизнедеятельности детей: постановление КМ РТ от 04.03.2000 №138: ред. от 01.04.2010 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2000. № 22.

<sup>69</sup> О мерах по организации и координации государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Республике Татарстан: указ Президента РТ от 08.09.2007 №УП-511 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. №9.

<sup>70</sup> Об утверждении Республиканской целевой программы «Пожарная безопасность на 2009 - 2011 годы: постановление КМ РТ от 23.12.2008 №915 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2009. №3-4. Ст.0097.

В Правилах создания и функционирования штабов по обеспечению безопасности электроснабжения<sup>71</sup> содержится положение, которое требует специального анализа. В пункте 6 Правил закреплено, что в работе штаба по решению руководителя штаба (лица, его замещающего) могут принимать участие представители иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также представители иных организаций.

С точки зрения взаимодействия остается неясным вопрос о статусе принимающего участие в работе штаба представителя органов местного самоуправления. Поэтому при создании таких норм необходимо определять степень участия или статус представителя органов местного самоуправления.

Тем более, что правила устанавливают достаточно определенные права штаба по привлечению в соответствии с законодательством Российской Федерации к предотвращению нарушения электроснабжения и (или) ликвидации его последствий сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и субъектов электроэнергетики в пределах их компетенции.

В области безопасности взаимодействие почти всегда провозглашается как принцип. Так, в Законе Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года №62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»<sup>72</sup> взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций с общественными объединениями и населением при решении задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций называется принципом защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления всегда связано с определением финансовых и материальных ресурсов такого взаимодействия. Законодательство чаще всего уходит от детального регулирования этих вопросов.

Закон РТ от 8 декабря 2004 года №62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» в статье 7 устанавливает принцип, что ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти Республики Татарстан. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>71</sup> О штабах по обеспечению безопасности электроснабжения: в ред. от 05.12.2011: постановление Правительства РФ от 16.02.2008 №86 // СЗ РФ. 2008. №8. Ст. 743.

<sup>72</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: ред. от 03.03.2012: Закон РТ от 08.12.2004 №62-ЗРТ // Республика Татарстан. 2004. № 248.

## Заключение

1. На основе анализа практики деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления сделан вывод о закономерном росте нормативного правового регулирования отношений между двумя уровнями публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления всё больше дополняется различными правовыми средствами, с помощью которых регулируются отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Проведенное исследование свидетельствует, что нормативное правовое регулирование отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления значительно отстает от потребностей практики.

Отставание нормативной правовой базы особенно ощущается при анализе такого вида отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как их взаимодействие.

2. Основной объём отношений по взаимодействию приходится на отношения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Не случайно поэтому основным видом нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации являются подзаконные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Республике Татарстан основным видом таких актов являются постановления Кабинета Министров Республики Татарстан.

В работе сделан вывод, что постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, по существу, выполняют функцию законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такой вывод базируется на том, что законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении не содержат указаний на цели, задачи, принципы, направления и другие важные параметры взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В свою очередь, недостатки законодательного регулирования вытекают из концептуально неверной позиции, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации не могут регулировать иные вопросы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В работе обосновывается позиция, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления должно быть закреплено в качестве принципа организации местного самоуправления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

3. Исследование выявило устойчивую тенденцию увеличения объема регионального и муниципального нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления во всех сферах жизнедеятельности муниципальных образований.

Отраслевое законодательство субъектов Российской Федерации всегда в той или иной степени закрепляет положения о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных областях экономической, социальной и политической сферы жизнедеятельности муниципальных образований. На основе этих законодательных положений органы местного самоуправления, как правило, принимают административные (муниципальные) регламенты, в которых закрепляют формы и методы организации взаимодействия с органами государственной власти.

Современное состояние нормативного правового регулирования в субъектах Российской Федерации можно охарактеризовать как процесс поиска наиболее эффективных правовых и неправовых форм и методов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Развитие нормативного правового регулирования взаимодействия в субъектах Российской Федерации во многом определяется уровнем научных исследований в этой области.

Проведенные научные исследования проблем федерального, регионального и муниципального нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления дали определённые научные и практические результаты. Вместе с тем в работе показано, что по большинству ключевых параметров нормативного правового регулирования взаимодействия существуют различные, а порой прямо противоположные позиции. Все это предполагает необходимость дальнейшего исследования всех видов отношений, в том числе наиболее перспективного вида взаимодействия, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### **Международно-правовые акты:**

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.

### **Нормативные правовые и иные акты Российской Федерации:**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: с поправками от 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 4. - Ст. 445.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. -2005. - №1 (часть 1) . – Ст.14.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002 . - № 1 (часть I). - Ст. 1.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 18 октября 2007 г. №230-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 43. - Ст. 5084.

7. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 46. - Ст. 5553.

8. Об архивном деле в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 октября 2004 №125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - №43. - Ст. 4169.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

10. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.

12. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25 февраля

1999 № 39-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №9. - Ст. 1096.

13. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 26. - Ст. 3176.

14. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. -1999. - № 42. - Ст. 5005.

15. Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 №61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - №23. - Ст. 2750.

16. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничение потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 25 ноября 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 48. - Ст. 4553.

17. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 №68-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994.- №35. - Ст. 3648.

18. Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 29 декабря 1994 года №77-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995.- №1. - Ст. 1.

19. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апреля 2008 №607 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - №18. - Ст. 2003.

20. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 39. - Ст. 3597.

21. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 44. - Ст. 4197.

22. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993.- № 44.- Ст. 4188.

23. О взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса: постановление Правительства РФ от 22 авгу-

ста 2005 года №533 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 35. – Ст.3614.

24. Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 10 июня 1994 г.. // Российская газета. - 1994. - 21 июля.

25. Об утверждении регламента государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации: приказ Росархива №11 от 11 марта 1997 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1997. - №17.

### **Законодательные правовые акты, утратившие силу:**

1. Конституция СССР (от 5 декабря 1936 г.). – М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1937 (утратила силу).

2. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 //Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1990. - № 16. - Ст. 267 (утратил силу).

3. Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 32. - Ст. 3330. (утратил силу).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506 (утратил силу).

### **Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации:**

1. Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ: принят решением Московской областной Думы от 5 ноября 1996 г. №5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения главы администрации от 4 декабря 1996 г. №6/112 // Вестник Московской областной Думы. – 1997. - № 1.

2. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. №21-ЗРТ //Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2007. - №5.

3. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011 - 2015 годы: Закон РТ от 22 апреля 2011 г. №13-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2011. - № 89-90.

4. Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области: Закон Московской области от 16 июля 2010 г. №96/2010-ОЗ: принят постановлением Мособлдумы от 8 июля 2010 г. №8/126-П: в ред. от 11 ноября 2011 г. // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 4 мая 2011 года.

5. О внесении изменений в Закон Республики Татарстан О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 04 декабря 2009 г. №62-

ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. – 2009. - №12 (часть 1).

6. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области опеки и попечительства: Закон РТ от 20 марта 2008 г. № 7-ЗРТ // Республика Татарстан. - 2008. - № 60-61.

7. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан отдельными государственными полномочиями в сфере обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта на территории Республики Татарстан для отдельных категорий граждан: Закон РТ от 19 декабря 2008 г. № 123-ЗРТ // Республика Татарстан. - 2008. - № 254.

8. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по осуществлению государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости: Закон РТ от 27 декабря 2007 г. № 66-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2007. - № 12 (II часть).

9. Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Закон РТ от 06 апреля 2005 г. №64-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2005. - № 69-70.

10. О местном референдуме: Закон РТ от 24 марта 2004 г. № 23-ЗРТ // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2004. - № 22.

11. О местном самоуправлении: Закон РТ от 28 июля 2004 г. №45-ЗРТ // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2004. - № 29-30.

12. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Закон РТ от 8 декабря 2004 г. №62-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2004. - № 248.

13. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 // Ведомости Московской городской Думы. - 2002. - № 12. - Ст. 276.

14. Об организации информационного взаимодействия в электронном виде органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления посредством использования ресурсов государственного информационного центра Республики Татарстан: указ Президента РТ от 12 февраля 2009 г. №УП-69 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2009. - № 9. Ст.2826.

15. О Координационном совете по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Республике Татарстан: указ Президента РТ от 14 апреля 2009 г. №УП-188 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2009. - № 17. Ст.0600.

16. О мерах по организации и координации государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Республике Татарстан: указ Президента РТ от 08 сентября 2007 г. №УП-511 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2007. - №9. – Ст. 925.

17. Об утверждении Регламента взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления: указ Президента РТ от 8 августа 2006 г. №УП-290 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2006. - № 30. - Ст.0783.

18. Об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Республике Татарстан: постановление Кабинета Министров РТ от 30 декабря 2010 г. №1142 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. -№11. - Ст. 0356.

19. Об утверждении Регламента информационного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан: постановление Кабинета Министров РТ от 24 ноября 2006 г. №567 // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2006. – №45.

20. О Координационной Комиссии представителей органов муниципального образования г.Казани и территориальных органов исполнительной власти в г.Казани: постановление мэра города Казани от 22 августа 2006 г. №171 // официально опубликовано не было. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». Версия от 27 августа 2011г.

### **Материалы судебной практики:**

1. 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»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 50. - Ст. 4943.

2. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции РФ: определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 104-О // Вестник Конституционного Суда РФ. - 1999. - № 5.

3. Кодекс судейской этики: утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012 //Бюллетень актов по судебной системе. - 2013. - №2.

### **Специальная литература:**

1. Авдеенкова М.П. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций: Ч.1 Основы теории конституционного права: учебное пособие /М.П. Авдеенкова, Ю.А.Дмитриев. - М.: Профобразование, 2004. – 330 с.

2. Алехин А.П. Административное право/ А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало, 2007. – 279 с.
3. Теория государственного управления: учебник / под ред. Г.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2010.- 234 с.
4. Баранчиков В.А. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании / В.А. Баранчиков// Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. - М., 1993.
5. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С.Бондарь. – М.: Норма, 2008.
6. Гребенькова Л.А. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления в Курской области / Л.А. Гребенькова // Муниципальная служба: правовые вопросы. -2013. -N 2. -С. 3 - 9.
7. Гулина В.В. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления / В.В. Гулина // Государственная власть и местное самоуправление. -2013. -N 11.- С. 20 - 23.
8. Игнатюк Н.А. Муниципальное право: учебное пособие /Н.А.Игнатюк, А.В.Павлушкин. – М.: Юстицинформ, 2007. – 312 с.
9. Игнатюк Н.А. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации /Н.А.Игнатюк. - М., 1999. – 645 с.
10. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия /Е.М.Ковешников. - М.: Норма, 2002.
11. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова. - М.:Юристь, 1999. – 320 с.
12. Конституция Российской Федерации: комментарий / под общ.ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. - М.: Юридлит., 1994.- 624 с.
13. Конституционное право России: учебно-методическое пособие/ под общ.ред. А.В.Малько. - М.: Норма, 2000.
14. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ: сборник научных трудов / под ред. А.В. Иванченко. - М.: ИД Юриспруденция, 2004. – 549 с.
15. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - Изд. 2-е, доп. и перераб. /гл.ред. Л.А.Окуньков. - М.: БЕК, 1996. – 664 с.
16. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. - М.: Эксмо, 2010. - СПС Гарант.
17. Материалы Всероссийского совещания по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва. 17.02.1995 г. - М.: Юрид.лит., 1995.
18. Муниципальное право России: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.
19. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государствен-

ное и муниципальное управление» /под ред. А.Н.Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 358 с.

20. Мильшин Ю. Н. Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2006.

21. Наумова С.Ю. Основы организации муниципального управления: учебное пособие /С.Ю.Наумова, А.А.Подсумкова. – Форум, 2009. – 220 с.

22. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели /Н.Л.Пешин. - М.: Статут, 2007. – 454 с.

23. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие /А.Н.Писарев. - М., 1997. – 112 с.

24. Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России /Н.В.Постовой. - М., 1999. – 31 с.

25. Постовой И.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы /И.В.Постовой. - М.: Юриспруденция, 2000. – 128 с.

26. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования/А.А. Сергеев. – М.: ТК Велби; Проспект, 2006. – 191 с.

27. Станкевич А.С. Правовая основа местного самоуправления в России на разных этапах его развития/ Станкевич А.С. // Местное самоуправление: теория и практика. Труды Академии управления МВД России. - М., 1998.

28. Становление гражданского общества в России / под ред. проф. Т.Д. Зражевской. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2002. – 348 с.

29. Стариллов Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. / Ю.Н. Стариллов. - Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001.

30. Словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова. - М., 1975.

31. Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование/ Л.А. Тихомирова. – Доступно из СПС «Гарант», 2010.

32. Теория государства и права /отв. ред. В.М. Карельский, В.Ф. Перевалов. - М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – 570 с.

33. Уваров А.А. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления / А.А. Уваров// Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований / под общ. ред. А. И. Татаркина. - М., 2006. – Т.1.

34. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами /В.А.Черепанов. - М.: Пресс, 2003.

35. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика/ А.И.Черкасов. - М., 1998. – 33 с.

36. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии /Л.Штейн. - СПб.: Тип. В.В.Пратц, 1874.

37. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень / Е.С. Шугрина. – М.: Новая юстиция, 2007.

38. Щедрахин Е.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России / Е.Н. Щедрахин.– СПб., 1997.

39. Яковлева Т.Ю. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления/ Т.Ю. Яковлева, С.А. Леонтьева // Законность. -2012. -N 3. -С. 3 - 6.

#### *Авторефераты диссертаций, статьи:*

1. Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние. /С.А.Авакьян // Конституционный вестник. Специальный выпуск.- декабрь 2008 г. №1 (19).

2. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России /С.А.Авакьян // Местное самоуправление в России. Состояние, проблемы и перспективы. - М., 1994.

3. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук. /И.В.Бабичев. – М., 1999. – 195 с.

4. Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти /А.В.Безруков // Журнал российского права. - 2001. - № 1. – С. 110 – 117.

5. Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? /А.В.Безруков //Журнал российского права. - 2001. - № 12. – С. 27 – 32.

6. Бережная Т.В. Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук /Т.В.Бережная. - Омск, 2006. – 231 с.

7. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук /Т.М.Бялкина. - Саратов, 2007. – 43 с.

8. Воронков А.А. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А.Воронков А.А. - М., 2007. – 54 с.

9. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации /И.И.Гусенбеков // Журнал российского права. - 2006. - № 6.- С.37.

10. Долгополова М.В. О предмете правового регулирования /М.В.Долгополова // История государства и права. - 2009. - № 14. – С. 42 – 46.

11. Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук/И.Г. Дудко.- Саранск, 2004. - 379 с.

12. Ерегин А.Н. Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения: дис. ... канд. юрид. наук /А.Н.Ерегин. - Архангельск, 2008. – 28 с.

13. Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации /А.Р.Еремин // Журнал российского права. - 2006. - № 10. – С. 35 – 44.

14. Еркина Т.Н. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук /Т.Н. Еркина. – М., 2006. – 223 с.

15. Ермакова А.С. Правовая организация взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук /А.С. Ермакова. - Саратов, 2005. – 198 с.

16. Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук /А.В. Жеребцов. – М., 2006. – 30 с.

17. Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук /Н.А. Игнатюк. – М., 1997. – 188 с.

18. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: дис. ... канд. юрид. наук /О.Л. Казанцева. – Барнаул, 2011. – 250 с.

19. Карпечкина М.Ю. Конституционно-правовые основы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в законодательной сфере: дис. ... канд. юрид. наук /М.Ю.Карпечкина. – М., 2008. – 239 с.

20. 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.

21. Кинтерая А.Г. Правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы соотношения федерального закона и договора /А.Г.Кинтерая //Право и политика. - 2007. - № 3. – С. 31 – 38.

22. Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: автореф. дис. ...канд. юрид. наук/С.А.Коршунов.- Казань, 2006. – 8 с.

23. Космина И.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук /И.А. Космина. – СПб., 2010. – 226 с.

24. Курманов М.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства: компетенция,

взаимодействие, ответственность: дис. ... канд. юрид. наук /М.М.Курманов. - Казань, 2003. – 197 с.

25. Кухтик С.Н. Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /С.Н.Кухтик. – М., 1998. – 22 с.

26. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. /В.А.Лебедев. – М., 2000. – 40 с.

27. Лихолетова С.В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: дис. ... докт. юрид. наук /С.В.Лихолетова. - Челябинск, 2004. – 212 с.

28. Мамут Л.С. От России конституционно-монархической к России демократически-республиканской /Л.С.Мамут // История государства и права. - 2009. - № 11. – С. 2 – 5.

29. Мачульская И. Государственные полномочия местного самоуправления /И.Мачульская // Федерализм. - 1998. - № 3. – С. 165 – 181.

30. Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма: дис. ... канд. юрид. наук /В.П.Миронов. - Екатеринбург, 2004. – 224 с.

31. Немова Н.Ю. Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в охране общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук /Н.Ю.Немова. – СПб., 2002. – 185 с.

32. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис. ... канд. юрид. наук /С.А. Овсянников. – Саратов, 2007. – 227 с.

33. Пылин Б.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / Б.В.Пылин // Государство и право. - 1999. - №9. - С. 13 - 20.

34. Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Е.А. Ромашко. - Архангельск, 2006.-29с.

35. Рушайло В.Б. Взаимодействие городских исполнительных органов и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук /В.Б.Рушайло. – М., 1999. – 23 с.

36. Рябов Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук /Е.В.Рябов. - Самара, 2006. – 221 с.

37. Серeda М.Ю. Взаимодействие органов государственной власти субъектов российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / М.Ю.Серeda – Белгород, 2009. С.3.

38. Сигов И.И. Местное самоуправление в системе обеспечения демократизации общества и социальной ориентации экономики /И.И.Сигов // Госу-

дарственное регулирование и местное самоуправление: социальная ориентация: сб. тезисов международной конференции. СПб.: СПбГУ, 1996.

39. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /Н.И.Соломка. - Екатеринбург, 1999.

40. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук /О.А. Сомова. – Саратов, 2009. – 199 с.

41. Стенограмма круглого стола "Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления" // Местное право. - 2004. - № 1-2.

42. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: аналитический доклад – 2011.- М.: МАКС Пресс, 2011. С.104.

43. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России. Сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук /Д.Л.Сурков. – М., 1999. – 344 с.

44. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: дис. ... д-ра юрид. наук /И.А.Умнова. – М., 1997. – 397 с.

45. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования /И.А.Умнова // Журнал российского права. - 1999. - № 11. – С. 22 – 35.

46. Урвачева И.И. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /И.И.Урвачева. - Ростов-на-Дону, 2000. – 27 с.

47. Фейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /М.З.Фейгин. - Саратов, 1999. – 31 с.

48. Ханов Н.В. Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук /Н.В. Ханов. – М., 2008. – 198 с.

49. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук /Н.Н. Черногор. - М., 2007.

50. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции /А.Н.Чертков // Журнал российского права. - 2004. - № 2. - С. 34-39.

51. Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. - 2010. - № 6. – с.87-101.

52. Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность /В.Е.Чиркин //Государство и право. - 2002. - № 5. - С.5 – 17.

53. Широковских В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления /В.Н.Широковских // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2008. - № 1. – С. 23 – 26.