



КонсультантПлюс

Статья:

Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти
(Киреева Е.Ю.,
Нудненко Л.А.)

("Конституционное и муниципальное право", 2022, N 3)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Е.Ю. КИРЕЕВА, Л.А. НУДНЕНКО

Киреева Елена Юрьевна, заведующая кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

В статье дан анализ развития федерального законодательства о местном самоуправлении в период с 2003 по 2022 год, поправок в [гл. 8](#) Конституции РФ, правоприменительной практики относительно взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Даны классификация, характеристика и анализ основных сфер такого взаимодействия и сделан вывод о постепенном воплощении в Российской Федерации

государственной теории самоуправления.

Ключевые слова: органы государственной власти, органы местного самоуправления, взаимодействие, ответственность, контроль, территориальная организация местного самоуправления, наделение государственными полномочиями.

Constitutional Law Grounds for the Interaction between Local Self-Government Authorities and Government Authorities in the Public Government System

E.Yu. Kireeva, L.A. Nudnenko

Kireeva Elena Yu., Head of the Department of Legal Support of State and Municipal Service of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, LL.D., Professor.

Nudnenko Lidia A., Professor of the Department of Legal Support of State and Municipal Service of the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Worker of Higher Professional School of the Russian Federation, LL.D., Professor.

The article analyzes the development of federal legislation on local self-government in the period from 2003 to 2022, amendments to Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation, law enforcement practice regarding the interaction of state authorities and local self-government bodies. The classification, characterization and analysis of the main spheres of such interaction are given and the conclusion is made about the gradual implementation of the state theory of self-government in the Russian Federation.

Key words: state authorities, local self-government bodies, interaction, responsibility, control, territorial organization of local self-government, granting of state powers.

Конституция РФ в [ст. 12](#) констатирует признание и гарантирование местного самоуправления, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Означает ли это отсутствие взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти? Ответ на этот вопрос можно найти посредством анализа федерального законодательства о местном самоуправлении в период с 2003 по 2022 г. При этом если в первоначальной редакции Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления" 2003 г. N 131 наблюдалась определенная самостоятельность органов местного самоуправления во взаимоотношениях с органами государственной власти, то впоследствии посредством многочисленных изменений усиливалось влияние органов государственной власти на различные стороны организации и деятельности органов местного самоуправления.

Этот факт неоднократно подчеркивали российские ученые в своих исследованиях данной проблемы <1>, отмечая нарастающее противоречие в содержании Федерального [закона](#) 2003 г. N 131 с положениями [гл. 8](#) Конституции РФ. Так, В.И. Васильев писал о неработающем характере [ст. 12](#) Конституции РФ, отсутствии каких-либо попыток использовать ее при издании законов о местном самоуправлении либо при осуществлении этих законов <2>, а также о необходимости освобождения местного

самоуправления от чрезмерного государственного присутствия <3>. Таким образом, федеральное законодательство о местном самоуправлении и правоприменительная практика противоречили нормам Конституции РФ об автономии, организационной самостоятельности местного самоуправления.

<1> См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. N 1. С. 15 - 20; Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.

<2> См.: Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. N 6 (270). С. 28.

<3> См.: Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. N 3. С. 5.

Эти противоречия были устранены посредством внесения поправок в гл. 8 Конституции РФ в 2020 г. Интересный момент: не Федеральный закон был приведен в соответствие с нормами Конституции РФ, а наоборот - редакцию ст. 131 - 134 Конституции РФ привели в соответствие с положениями Федерального закона 2003 г. N 131, а также дополнили принципиально новыми положениями. Одной из таких конституционных новелл является норма ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая гласит, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую

систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Дальнейшие шаги в этом направлении сделаны посредством принятия в 2022 г. нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

Направления взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере осуществления местного самоуправления можно подразделить на две группы: первоначальные, предусмотренные Федеральным законом N 131 на момент его принятия в 2003 г. и последующие, внесенные путем внесения поправок уже начиная с 2005 по 2021 г. и принятия названного нового Федерального закона 2022 г.

По направлениям взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти можно выделить следующие сферы:

Правовая основа местного самоуправления, для которой характерно установление общих принципов организации местного самоуправления Федеральными законами 2003 и 2022 гг.; правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в пределах их полномочий. Таким образом, федеральное и региональное законодательство определяют правовые основы местного самоуправления, обязательные для выполнения органами местного самоуправления.

Государственное влияние на развитие местного самоуправления особенно наглядно проявляется в сфере бюджетных отношений, оно получило выражение

в бюджетном выравнивании, предполагающем государственный патернализм. Государственная власть использует местное самоуправление как инструмент уравнилельно-перераспределительной экономической политики, направленной на минимальное социальное обеспечение населения. Муниципальные образования активно участвуют в реализации национальных проектов. Так, по информации Минфина России в 2019 г., общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составил 431,7 млрд руб. Если учесть, что объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в целом на национальные проекты составляет 1 338,0 млрд руб., то практически треть региональных проектов реализуется органами местного самоуправления.

Если провести такую же оценку в разрезе национальных проектов, то наибольший удельный вес расходов местных бюджетов в региональных проектах складывается в части национальных проектов: "**Жилье и городская среда**" - 72,1%; "**Культура**" - 55,0%, "**Экология**" - 46,4%, "**Образование**" - 42,5% <4>.

<4>

URL:

https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=130321informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sude.

В 2020 году общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составил 514,0 млрд руб., что составляет практически треть региональных расходов <5>.

<5>

URL:

https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=133645informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnomykh_munitsipal.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальные образования играют значительную роль в осуществлении национальных проектов в рамках региональных проектов. Местное самоуправление призвано обеспечить социальную справедливость при распределении бюджетных дотаций, субвенций, субсидий, выделяемых государством на муниципальные нужды, экономное и рациональное расходование ограниченных финансовых средств. Это находит выражение в курсе Российского государства на огосударствление местного самоуправления, что проявляется во всех сферах взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

В частности, огосударствление местного самоуправления ярко проявилось в реорганизации территориальной основы местного самоуправления, для правовой регламентации которой было характерно появление в период с 2014 по 2019 г. законов отдельных субъектов Федерации, ликвидировавших двухуровневую организацию местного самоуправления на территории данных субъектов, предусмотренную в качестве императивного требования Конституцией РФ в [ч. 1 ст. 131](#) в редакции до 2020 г. В юридической литературе отмечается, что побудительным мотивом реорганизации местного самоуправления стало

стремление к финансовой экономии на содержание сельских и поселковых органов местного самоуправления, упрощению управления на местах <6>.

<6> См.: Баженова О.И. [Муниципальный округ](#): новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 58 - 66; Баженова О.И. [Реализация преобразованной конституционной модели](#) местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 12. С. 30 - 40.

Указанные правовые нормы законов субъектов РФ представляли собой прямое нарушение конституционного предписания о поселенческом принципе организации территориальной основы местного самоуправления, оставшееся без должного реагирования на эти события со стороны правоохранительных органов. Более того, в 2019 г. в Федеральный [закон](#) 2003 г. N 131 было внесено уточнение о новом виде муниципальных образований - муниципальных округах, допускающее создание одноуровневой организации местного самоуправления в России <7>. А в 2020 году из [ч. 1 ст. 131](#) Конституции РФ был исключен перечень видов муниципальных образований. В настоящее время [ч. 1 ст. 131](#) Конституции РФ гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом.

<7> См.: Нудненко Л.А. Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования

территориальной основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, политика, право. 2021. N 3. С. 19 - 24.

С одной стороны, данная поправка позволяет корректировать территориальную основу местного самоуправления, не нарушая текст Конституции РФ. С другой стороны, остается факт нарушения в период с 2014 по 2020 г. ст. 131 Конституции РФ региональными законами, ликвидировавшими двухуровневую территориальную организацию местного самоуправления, и последовавшими изменениями в Федеральный закон 2003 г. N 131, а также отдаление местного самоуправления от жителей сельских и городских поселений.

Радикальное изменение территориальной основы местного самоуправления получило воплощение в ст. 9 Федерального закона о местном самоуправлении 2022 г., который закрепил только три вида муниципальных образований: городской округ; муниципальный округ; внутригородскую территорию (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Представляется возможным констатировать окончательное закрепление обязательной на всей территории России одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления с окончательной последующей ликвидацией городских и сельских муниципальных образований, полную отмену поселкового (поселенческого) принципа организации местного самоуправления.

Сфера полномочий органов местного самоуправления с 2003 г. характеризовалась возможностью наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями посредством Федерального [закона](#) и законов субъектов РФ. Наиболее распространенной практикой является передача органам местного самоуправления государственных полномочий в сферах: создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях; образования и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; осуществления опеки и попечительства; проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных; организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства. Анализ регионального законодательства показывает, что среди законов субъектов РФ о местном самоуправлении такие законы наиболее распространены и составляют наибольший удельный вес.

Интересно отметить появление в Федеральном законе о местном самоуправлении 2022 г. [ст. 36](#) "Участие органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий". При этом согласно [п. 4 указанной статьи](#) Закона органы местного самоуправления вправе осуществлять государственные полномочия, не переданные им, за счет средств местного бюджета!

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств обеспечивается контролем со стороны органов государственной власти, которые вправе давать органам и должностным лицам местного самоуправления письменные предписания по устранению обнаруженных нарушений. Таким образом

обеспечивается взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в совместной реализации государственных задач, встраивание органов местного самоуправления в систему публичной власти, размытие границ между ними.

Наиболее значимые изменения во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления происходили и происходят в сфере формирования органов местного самоуправления <8>. И здесь прежде всего следует отметить изменения, внесенные в Федеральный закон 2003 г. N 131 в 2014 и 2015 гг., допускавшие возможность избрания главы муниципального образования и главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Половина членов конкурсной комиссии назначалась представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта РФ. Это увеличивало возможности высшего должностного лица обеспечить избрание на должность главы муниципального образования своего ставленника. Тенденция усиления влияния главы субъекта РФ на избрание главы муниципального образования получила развитие в ст. 19 Федерального закона 2022 г., которая впервые закрепляет избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ. При этом такой глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

<8> См.: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 18 - 23.

Таким образом, обеспечивается организационная связь исполнительной власти субъекта РФ и муниципального образования в рамках системы публичной власти, вырисовывается вертикаль исполнительной ветви публичной власти. Естественно, что такой глава муниципального образования будет ориентироваться прежде всего на указания высшего должностного лица субъекта РФ, а не на население муниципального образования, чьи возможности влиять на главу муниципального образования новым **Законом** о местном самоуправлении значительно урезаны. Так, из нового **Закона** о местном самоуправлении исчезли закрепленные предыдущим Федеральным **законом** 2003 г. статьи о таких институтах непосредственной демократии, как: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; правотворческая инициатива граждан; обращения в органы местного самоуправления. Это дает основание сделать вывод о сокращении возможностей населения влиять на органы местного самоуправления, на принимаемые ими решения.

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления не только ярко проявляется, но и

усиливается новым [Законом](#) о местном самоуправлении в регулировании ответственности органов местного самоуправления перед государством. В [статье 21](#) Федерального закона 2022 года о местном самоуправлении впервые появилась в качестве основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования утрата доверия Президента РФ.

Сохраняются такие формы ответственности главы муниципального образования, как отставка и отрешение от должности. Высшее должностное лицо субъекта РФ в случаях, предусмотренных [ст. 21](#) Федерального закона 2022 г., издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Удаление в отставку главы муниципального образования представительным органом муниципального образования возможно как по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, так и по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования, но обязательно с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ. Если основание для отставки главы муниципального образования представительным органом муниципального образования касается вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, то уже требуется не информирование, а согласие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Таким образом, судьба главы муниципального образования зависит от мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Сохраняется возможность высшего должностного лица субъекта РФ влиять на досрочное прекращение полномочий главы местной администрации, которое

реализуется по соглашению сторон или в судебном порядке при наличии оснований, предусмотренных [подп. 2, 3 п. 2 и 3 ст. 23](#) Федерального закона 2022 г.

В [статье 29](#) Закона о местном самоуправлении 2022 г. закреплены новые формы ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации в виде предупреждения, выговора высшего должностного лица субъекта РФ в их адрес за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ.

Формой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления является введение временной финансовой администрации в случае финансовых нарушений, перечисленных в [ст. 38](#) Федерального закона 2022 г. При этом функции местного самоуправления переходят к органам государственной власти и их должностным лицам. Представляется убедительным мнение Н.Л. Пешина о том, что лишать местное самоуправление самостоятельности в случае финансовых нарушений не целесообразно, поскольку возможно применение ответственности в виде отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации с последующим формированием новых органов местного самоуправления <9>.

<9> См.: Пешин Н.Л. [Конституционная реформа местного самоуправления](#): механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной

власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 27 - 30.

Наиболее ярко зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти проявляется в правовой регламентации особенностей организации местного самоуправления. Глава 10 Федерального закона 2022 г. содержит перечисление территорий, для которых характерны особенности в организации местного самоуправления, оставляя подробное регулирование таковых специальными федеральными законами. Полагаем, что вполне обоснованно в целях обеспечения национальной безопасности взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в закрытых административно-территориальных образованиях, на приграничных территориях. Вместе с тем следует отметить появление ряда федеральных законов, которые ограничили права местного самоуправления на территории инновационного центра "Сколково", федеральной территории "Сириус", территориях опережающего социально-экономического развития, территориях инновационных научно-технологических центров. Общим для перечисленных территорий является ограничение форм непосредственного народовластия муниципальных образований. Так, не проводятся публичные слушания по проекту генерального плана, по проекту правил землепользования и застройки, по проекту планирования территории и проекту межевания территории. Границы территории изменяются без учета мнения населения территории. При решении перечисленных вопросов не учитывается не только мнение населения, но и мнение представительного органа муниципального образования. Основным субъектом, решающим перечисленные и иные вопросы, как правило находящиеся в остальных муниципальных

образованиях в компетенции органов местного самоуправления, является управляющая компания <10> - акционерное общество. Следствием является ограничение провозглашенного [ч. 2 ст. 130](#) Конституции РФ конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления путем прямого волеизъявления.

<10> См.: Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. N 1. С. 61 - 68.

Следует отметить, что в структуре Федерального [закона](#) о местном самоуправлении 2022 г. характеристика институтов непосредственной демократии расположена после правовой регламентации статуса органов местного самоуправления, что противоречит [ч. 2 ст. 130](#) Конституции РФ, которая иначе расставляет приоритеты, закрепляя, что "местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления", и только потом "через выборные и другие органы местного самоуправления". Так должно быть согласно [ст. 130](#) Конституции РФ, однако последние тенденции в правовом регулировании организационных основ местного самоуправления свидетельствуют о сокращении прямых форм волеизъявления граждан и их влияния на решение вопросов местного значения.

А.А. Сергеев полагает, что умаление самостоятельности органов местного самоуправления в муниципальных образованиях прямым образом связано с общей стратегией муниципальной реформы, курсом

на объединение управленческих действий региональной и местной власти. Такой курс можно оценить как ответ на вызовы времени, объективные сложности ситуации в стране, связанные, в частности, с набирающей темп мобилизационной экономикой. В результате органы местного самоуправления становятся агентами государственной власти вопреки конституционным установлениям об их самостоятельности <11>.

<11> Сергеев А.А. Местное самоуправление на современном этапе // Журнал российского права. 2018. N 1. С. 170.

Представляется возможным сделать вывод: несмотря на предписания [ст. 12](#) Конституции РФ об организационной самостоятельности местного самоуправления, отделении их от органов государственной власти, новые положения [гл. 8](#) Конституции РФ, содержание Федерального [закона](#) 2022 г., правоприменительная практика реализации названных правовых норм свидетельствуют о постепенном воплощении в России государственной теории самоуправления. Суть этой теории состоит в том, что местное самоуправление - продолжение государственного управления на местах, полномочия общине в сфере местного самоуправления даны государством, хотя они реализуются *в основном* не через государственных служащих (глава муниципального образования теперь не только муниципальный, но и государственный служащий!), а через местных жителей, но при активном участии и содействии государственных органов.

Литература

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С.А. Авакьян // Юридический мир. 2020. N 1. С. 15 - 20.

2. Баженова О.И. **Муниципальный округ**: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 58 - 66.

3. Баженова О.И. **Реализация преобразованной конституционной модели** местного самоуправления в России: первые шаги / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 12. С. 30 - 40.

4. Васильев В.И. **Местное самоуправление и Конституция** Российской Федерации / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2019. N 6 (270). С. 28 - 35.

5. Васильев В.И. **О некоторых приоритетах правового регулирования** местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2016. N 3 (231). С. 5 - 18.

6. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы совершенствования правового регулирования территориальной основы местного самоуправления / Л.А. Нудненко // Муниципальное имущество: экономика, политика, право. 2021. N 3. С. 19 - 24.

7. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации / Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. Москва: Юрлитинформ, 2020. 275 с.

8. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления / Л.А. Нудненко // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. N 1. С. 61 - 68.

9. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 24 - 30.

10. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.

11. Сергеев А.А. Местное самоуправление на современном этапе / А.А. Сергеев // Журнал российского права. 2018. N 1. С. 169 - 171.

Подписано в печать

17.03.2022

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)