
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.5

DOI 10.24147/2542-1514.2020.4(3).86-102



УЧАСТИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

О.А. Кожевников^{1,2}, А.Н. Мещеряков³

¹ *Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия*

² *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*

³ *Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Тюмень, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

1 июня 2020 г.

Дата принятия в печать –

20 августа 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

01 октября 2020 г.

Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальные правоотношения, субъект Российской Федерации, высшее должностное лицо, публичная власть, развитие местного самоуправления, взаимодействие органов власти, формы взаимодействия, участие

Обосновывается назревшая необходимость правового регулирования форм участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях, систематизации указанных форм и определения пределов такого участия. Проведенная систематизация организационно-правовых форм участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в муниципальных правоотношениях и выявление их содержания с учетом складывающейся правоприменительной практики позволили обосновать комплекс предложений по совершенствованию нормативного регулирования в рамках концепции единства публичной власти. Сделан вывод о том, что участие высшего должностного лица субъекта федерации в муниципальных правоотношениях несомненно позволяет обеспечивать дополнительные гарантии реализации государственных программ развития местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации, содействовать решению органами местного самоуправления вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, обеспечивать неукоснительное соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальных образований.

PARTICIPATION OF THE HIGHEST OFFICIAL OF THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MUNICIPAL LEGAL RELATIONS

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Aleksandr N. Meshcheryakov³

¹ *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*

² *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*

³ *Tyumen Advanced Training Institute of the MIA of Russia, Tyumen, Russia*

Article info

Received –

2020 June 1

Accepted –

2020 August 20

Available online –

2020 October 01

Keywords

Local self-government, municipal legal relations, constituent entity of the Russian Federation, highest official, public power,

The subject of the research is public relations concerning the execution of the powers of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in the sphere of local self-government.

The aim of the research is substantiating the urgent need for legal regulation of the forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations, systematization of these forms and determining the limits of participation of this official in municipal legal relations.

When setting the aim of the research, the authors proceeded from the fact that the independence of local self-government defined in the Constitution of the Russian Federation is not absolute and unlimited. On the contrary, the Constitution of the Russian Federation and current federal legislation provide the possibility of participation of state authorities, including the highest official of the constituent entity of the Russian Federation, in municipal legal relations.

development of local self-government, cooperation of authorities, forms of cooperation, participation

The research methodology includes general scientific methods, as well as some special ones, such as formal logic, structural analysis, structural-functional and interpretative methods, legal analysis, comparative analysis. The authors analyzed legal regulation in Russia and law enforcement practice

The main results of the research. Theoretical and practical approaches to legal substantiation of the necessity of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations were formulated. The authors systematized the organizational and legal forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations and analyzed their content. This made it possible to substantiate a set of proposals directly or indirectly aimed at improving this model of public relations within the framework of the concept of the unity of public authority enshrined in the Constitution. The main forms of participation of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation in municipal legal relations are: promoting the development of local self-government; interaction with local self-government bodies; participation in the formation of local self-government bodies; application (participation in application) of measures of legal responsibility in respect of local self-government bodies and local self-government officials; temporary exercise of certain powers of local self-government bodies.

Conclusions. According to the special legal status of the highest official in the system of state authorities of the constituent entity of the Russian Federation, the combined potential of all organizational and legal forms of his participation in municipal legal relations undoubtedly allows to increase the effectiveness of public authority. Such participation helps to provide additional guarantees for the implementation of governmental programs for the development of local self-government on the territory of the constituent entity of the Russian Federation, to assist local self-government bodies in resolving local issues and vested certain state powers, to ensure strict observance of the law, rights and freedoms of people on the territory of municipalities.

1. Введение

2020 год в истории российского государства и в особенности российского конституционализма, безусловно, будет особенным. Впервые, начиная с 1993 года – момента принятия первоначального текста Конституции РФ, по инициативе главы государства проводится масштабная работа по внесению изменений в основной закон государства. Представленные на всенародное обсуждение поправки в Конституцию РФ вызвали неоднозначную реакцию как в обществе, так и в научном сообществе. Однако, несомненно, что данные события подталкивают ученых-конституционалистов на оценку имеющихся достижений в реализации уже существующих конституционных положений, а также перспектив дальнейшего развития представленных президентом РФ конституционных поправок.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

функционирования публичной власти»¹ предусмотрены существенные корректировки положений ст. 131 и 132 Конституции РФ. В частности, упомянутым актом предлагается на конституционном уровне установить единую систему публичной власти в Российской Федерации, субъекты которой осуществляют между собой взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, а также предложено закрепить право органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Конституционный суд РФ в своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3² вышеуказанные поправки признал не противоречащими действующему тексту Конституции РФ, поскольку они не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений

Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в

его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 и 130 Конституции Российской Федерации).

Почти 30-летняя история функционирования местного самоуправления в России наглядно показала, что самостоятельность низшего уровня публичной власти вовсе не означает ее закрытость от конструктивного взаимодействия с органами и должностными лицами государственной власти. Более того, в силу установления в РФ крайне недостаточного нормативного уровня организационной и экономической основы местного самоуправления, порой только взаимодействие, а в отдельных случаях, предусмотренных нормативными актами, вмешательство органов государственной власти в вопросы организации и функционирования местных властей на территориях муниципальных образований позволяет поддерживать хотя бы минимальный уровень решения вопросов местного значения, особенно в части их бюджетного обеспечения, а также поддерживать уровень соответствующий уровню законности на указанных территориях, исполняя предписание Конституции РФ о верховенстве прав и свобод человека на всей территории РФ.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Закон о принципах местного самоуправления) разграничивает полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления в статьях 5, 6. Такое разграничение в правовой литературе периодически подвергается критике, поскольку очевидно присутствие определенной несогласованности в положениях названных статей. Но несмотря на критику и возможно не самую удачную конструкцию, она, в целом соответствует конституционно-правовому подходу разгра-

ничения предметов ведения и полномочий и в сравнении обсуждаемой теорией о «предметах совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» видится более жизнеспособной.

Следует отметить, что в рамках оценки предметов ведения Федерации и ее субъектов по вопросам организации и функционирования местного самоуправления в России, практика федерального конституционного правосудия неоднократно указывала на объективно необходимые предпосылки взаимодействия органов публичной власти между собой, в частности органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в пределах всей территории субъекта Российской Федерации. Указанное взаимодействие, безусловно не ограничивается только вопросами обеспечения экономических основ местного самоуправления. Сфера участия органов государственной власти в организации местного самоуправления на территории субъекта РФ на современном этапе выражается и в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, выборов отдельных должностных лиц местного самоуправления, в тоже время законодательство РФ предусматривает участие выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ⁴.

Вопросы участия органов государственной власти в муниципальных правоотношениях прямо или косвенно затрагивались в работах С.А. Авакьяна, А.В. Безрукова, Т.М. Бялкиной, А.Н. Костюкова, С.Г. Соловьева, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и многих других авторов.

силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. N 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом

группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ч. 2. Ст. 8062; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

В рамках настоящей работы авторам хотелось бы остановиться, прежде всего, на нормативно-правовых аспектах взаимодействия главы субъекта РФ с органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в границы соответствующего субъекта РФ. Нельзя не отметить тот факт, что среди органов государственной власти субъекта РФ профильный в области местного самоуправления Закон о принципах местного самоуправления наибольшим объемом полномочий в области взаимодействия с местными властями наделяет высшее должностное лицо субъекта РФ. Это предопределено его особым правовым статусом в системе органов государственной власти субъекта РФ, наличием как большого объема властных полномочий, так и повышенного уровня ответственности, выражающегося в том числе и в возможности отрешения главы субъекта РФ от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Итак, высшее должностное лицо субъекта РФ участвует в муниципальных правоотношениях в различных формах. Остановимся на важнейших из них:

2. Содействие развитию местного самоуправления

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵ (далее – Закон о принципах организации власти субъектов) содействие развитию местного самоуправления является одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

Как отмечает А.Н. Костюков, федеральный законодатель переложил принятие ключевых решений в сфере местного самоуправления на органы государственной власти субъекта РФ..., при сохранении общей централизации власти субъектам РФ передан значительный объем полномочий в сфере местного самоуправления [1]. В этих условиях роль и значение участия высшего должностного лица субъекта РФ в развитии местного самоуправления, несомненно, возрастает.

Местное самоуправление в РФ является не только уровнем организации публичной власти, но и правом граждан на его осуществление. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся вопросы как установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления, так и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе и на осуществление местного самоуправления. В рамках реализации названных конституционных положений руководители субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе принимать участие в содействии развитию местного самоуправления на территории соответствующего региона. В первую очередь это реализуется через разработку, принятие и выполнение различных программ развития местного самоуправления на территории субъекта РФ. Программы, как правило, утверждаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Но поскольку система органов государственной власти в субъектах РФ развивается по заданной Законом о принципах организации власти субъектов модели при которой высшее должностное лицо субъекта РФ руководит высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и, как правило, его возглавляет, получается, что выступая инициатором принятия соответствующих программ, оно участвует в муниципальных правоотношениях через высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в том числе и подписывая соответствующий нормативный правовой акт.

Подобная модель в субъектах РФ широко используется. Так, например, Постановлением Правительства Калужской области, подписанным Губернатором Калужской области в целях содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления в рамках государственной программы «Экономическое развитие в Калужской области» на 2019 год утверждено распределение бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов⁶.

стижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Калужской области в рамках государственной программы Калужской области "Экономическое развитие в Калужской области" на 2019 год» // Справочная правовая система

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Постановление Правительства Калужской области от 21 августа 2019 г. № 526 «Об утверждении распределения бюджетам муниципальных образований Калужской области иных межбюджетных трансфертов в целях содействия до-

Постановление Правительства Хабаровского края от 27 декабря 2013 г. № 464-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края "Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае"» подписано с указанием на совмещение должностей «Губернатор, Председатель Правительства края».

Встречаются примеры, когда решения о содействии развитию местного самоуправления оформляются актом высшего должностного лица субъекта РФ, а высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ ставится задача по обеспечению его реализации. Например, Постановление Губернатора Камчатского края от 17 июля 2009 г. № 178 о выделении муниципальным образованиям грантов из краевого бюджета⁷.

Реализации данной формы участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях способствует предоставленное ему ст. 18.1 Закона о принципах местного самоуправления право выделения грантов муниципальным образованиям за счет средств бюджета субъекта РФ. Вместе с тем, дискреция высшего должностного лица субъекта РФ в применении подобной меры поддержки практически отсутствует. Согласно закону, данная мера применяется в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей. Их перечень установлен Президентом РФ⁸, а процедура, включая методику оценки эффективности – Правительством РФ⁹.

С одной стороны, такая жесткая регламентация обеспечивает единый и прозрачный подход к выделению финансирования, с другой – ограничивает возможности высшего должностного лица субъекта РФ в поддержке «отстающих» муниципальных образований, поскольку методика жестко связана с высокими результатами деятельности.

«Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

⁷ Постановление Губернатора Камчатского края от 17 июля 2009 г. № 178 «О Порядке выделения из краевого бюджета грантов городским округам и муниципальным районам в Камчатском крае в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Камчатском крае» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

⁸ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного са-

моуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

Поддерживая критику данной методики и отдельных ее критериев [2], в том числе и тот тезис, что «результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны в первую очередь побуждать региональные и федеральные власти принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают» [3, с. 67] следует предложить при ее совершенствовании предусмотреть право субъектов РФ самостоятельно устанавливать ряд критериев с учетом потребностей развития местного самоуправления на территории субъекта РФ, что будет вполне справедливо, поскольку гранты выделяются за счет бюджета субъекта РФ.

Наряду с перечисленными формами поддержки, следует отметить, что высшее должностное лицо субъекта РФ может содействовать развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ используя предоставленное право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Также оно обладает правом отклонения закона субъекта РФ, представленного на подписание. И даже если данные нормы широко не применяются, сам факт их наличия позволяет высшему должностному лицу субъекта РФ при необходимости использовать их в интересах местного самоуправления.

3. Взаимодействие с органами местного самоуправления

Законом о принципах организации власти субъектов предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления (п. «д.1» ч. 7 ст. 18). Но это лишь одна из форм, которая не исключает иные способы взаимодействия.

моуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

Как было отмечено ранее, в рамках фактического построения единой системы публичной власти взаимодействие с органами местного самоуправления в той или иной мере осуществляют все ветви государственной власти. Вопросы организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в науке конституционного права, равно как и в науке муниципального права получили существенное развитие.

Как отмечает С.А. Авакьян: «Конституция РФ в целом исходит из того, что вертикальное разделение полномочий предполагается в том числе с учетом наличия такого уровня публичной власти, как местное самоуправление» [4, с. 10]. Поскольку подчиненность между этими уровнями власти исключается, единственным способом обеспечения единства публичной власти остается взаимодействие.

Правовым основанием взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по мнению Т.М. Бялкиной является ч. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления [5, с. 109]. Базовые принципы подобного взаимодействия заложены в Конституции РФ, Законе о принципах местного самоуправления.

Вопросы организации взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который последовательно придерживается позиции о том, что такое взаимодействие необходимо «для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований»¹⁰. В заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ отметил, что он: «неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации...».

Внесенные в 2020 г. в Конституцию РФ поправки не просто предполагают, но и обязывают ор-

ганы, входящие в ее единую систему согласованно функционировать и взаимодействовать (ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 132).

Взаимодействие государственной и муниципальной власти предполагает оптимальное сочетание прямых и обратных связей, которые А.В. Безруков определяет как «субординационно-координационные» [6, с. 23–24]. С учетом субъектов взаимодействия в этих связях выделяют «горизонтальные» и «вертикальные» формы [7, с. 47–48].

К его формам по мнению Е.С. Шугриной относятся: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями, заключение договоров и соглашений, создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп, реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта РФ, направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти» [8, с. 333–343]. Прямо или косвенно все перечисленные формы взаимодействия с реализуются в деятельности высшего должностного лица субъекта РФ.

Встречается и более широкий подход к пониманию взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. И.И. Гусенбеков выделяет такие формы как «координация и государственный контроль местного самоуправления» [9, с. 39]. Подобная позиция видится небесспорной, поскольку государственный контроль вряд ли является формой взаимодействия, тогда как взаимодействие в форме координации сомнений не вызывает и подтверждается практикой.

В качестве примера участия высшего должностного лица субъекта РФ в организации взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с муниципальными властями можно привести Постановление Правительства Орловской области от 3 февраля 2020 г. № 45 «О создании рабочей группы по координации деятельности органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области в рамках подключения социально значимых объектов к сети Интернет на территории Ор-

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 19. Ст. 2774.

ловской области»¹¹. Подобная рабочая группа создана Постановлением Губернатора Кемеровской области – Кузбасса от 8 апреля 2020 г. № 31-пг¹². И таких рабочих групп в субъектах РФ создается достаточно большое количество.

Несмотря на очевидные примеры наличия представленного направления участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях отсутствие нормативной основы на федеральном уровне в определении его специальных полномочий и корреспондирующих обязанностей органов местного самоуправления видится пробелом в правовом регулировании соответствующих отношений, поскольку на практике может породить противостояние высших должностных лиц субъектов РФ с главами экономически эффективных муниципальных образований (подобные конфликты были в Свердловской области [10], в Камчатском крае [11]).

Во избежание подобных противостояний в Законе о принципах местного самоуправления следовало бы предусмотреть обязанность органов местного самоуправления принимать участие в совещаниях, проводимых в связи с реализацией высшим должностным лицом субъекта РФ полномочий по организации согласованного функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления.

Полагаем, что такая постановка вопроса не будет противоречить положениям Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, поскольку сущность координационных полномочий заключается не в принуждении или диктовании воли, а в выработке согласованных решений, отражающих интересы участвующих сторон. Установление обязанности органов местного самоуправления участвовать в подобных организационных формах взаимодействия усилит потенциал как

органов местного самоуправления, так и региональных властей и повысит эффективность.

Отдельного внимания заслуживает договорный способ организации взаимодействия. В соответствии с п. «а» ч. 7 ст. 18 Закона о принципах организации власти субъектов высшее должностное лицо представляет субъект РФ в отношениях с органами местного самоуправления при этом вправе подписывать договоры и соглашения.

По мнению Е.В. Лунгу: «Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даже не предусматривает возможности применения метода саморегуляции или договорного метода в отношениях между органами местного самоуправления и органами государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации (ст. 5, 6)» [12, с. 67].

С данным утверждением сложно согласиться. Несмотря на отсутствие в ст. 5, 6 Закона о принципах организации власти субъектов прямого указания на договорный способ регулирования отношений между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, он является способом осуществления взаимодействия и в целях его осуществления вполне может быть реализован.

Особенностью договорного способа взаимодействия является юридическое равенство сторон, при котором решение достигается путем согласования волеизъявлений, направленных на достижение общих целей.

Об этом свидетельствует и правоприменительная практика, так, например, в Республике Мордовия законом утверждено 22 соглашения между Республикой Мордовия и муниципальными районами, находящимися на ее территории¹³. Со стороны Республики Мордовия соглашения подписаны ее главой, со стороны муниципальных районов – главами районов. Постановлением Правительства Республики Тыва

¹¹ Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

¹² Постановление Губернатора Кемеровской области – Кузбасса от 8 апреля 2020 г. № 31-пг «О межведомственной рабочей группе по координации деятельности исполнительных органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса и органов местного самоуправления Кемеровской области по вопросу разработки механизма предоставления компенсации выпадающих доходов ресурсоснабжающим организациям» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

¹³ Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2017 г. № 92-З «Об утверждении заключения соглашений между Республикой Мордовия и муниципальными образованиями в Республике Мордовия об осуществлении государственным казенным учреждением Республики Мордовия "Региональный центр организации закупок" полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков и муниципальных бюджетных учреждений муниципального образования в Республике Мордовия» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

одобрен проект соглашения об информационном взаимодействии между Правительством Республики Тыва и органами местного самоуправления нескольких муниципальных образований, подлежащий подписанию Главой Республики Тыва с одной стороны и главами соответствующих муниципальных образований – с другой¹⁴.

Еще одним способом участия главы субъекта РФ в обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с муниципальными властями является осуществляемое на основании ч. 1 ст. 66 Закона о принципах местного самоуправления и соответствующих законов субъектов РФ взаимодействие региональных властей с советами муниципальных образований субъектов РФ. В отдельных субъектах РФ указанная форма взаимодействия нашла свое законодательное выражение, однако, в большинстве субъектов РФ содержание указанных законов является типовым. Они устанавливают принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с соответствующими советами муниципальных образований, полномочия органов государственной власти субъекта РФ по организации подобного взаимодействия и его формы¹⁵.

При реализации данной формы взаимодействия высшее должностное лицо субъекта РФ, как правило, наделяется полномочиями по назначению уполномоченного должностного лица для участия в работе совета муниципальных образований и рассмотрению информации о деятельности совета муниципальных образований.

4. Участие в формировании органов местного самоуправления

В соответствии с законодательством на данный момент данная форма реализуется при отборе кандидатур для избрания на должность главы муниципального образования, проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации.

В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения высшее должностное лицо субъекта РФ назначает половину членов конкурсной комиссии:

представляющей представителю органу муниципального образования кандидатуры для избрания главой муниципального образования (п. 2.1 ст. 36 Закона о принципах местного самоуправления).

по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации (п. 5 ст. 37 Закона о принципах местного самоуправления).

Следует отметить, что наметившаяся тенденция постепенного перехода от прямых выборов глав муниципальных образований к конкурсным процедурам с участием властей субъекта РФ достаточно критично воспринимается научным сообществом. Не способствует этому и правоприменительная практика, в частности участие главы субъекта РФ в формировании конкурсной комиссии по замещению должностей в муниципальных образованиях создает предпосылку воплощения субъективного фактора личности в этом вопросе. Так, если в Ленинградской области губернатор предлагал включать в конкурсные комиссии представителей социальной сферы, ветеранских организаций и бизнеса, учитывая мнение населения, в Волгоградской области в последние годы губернатором продвигались в конкурсные комиссии исключительно приближенные к нему лица, а общественное мнение при утверждении глав местных администраций игнорировалось. В итоге это привело к падению авторитета как местной, так и региональной власти [13, с. 47].

Законом о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ полномочия органов государственной участвовать в формировании органов местного самоуправления предлагается закрепить в об-

¹⁴ Постановление Правительства Республики Тыва от 3 марта 2020 г. № 67 «Об одобрении проекта соглашения об информационном взаимодействии между Правительством Республики Тыва и органами местного самоуправления муниципального района "Кызылский кожуун Республики Тыва", поселка городского типа Каа-Хем Кызылского кожууна Республики Тыва, муниципального района "Каа-Хемский кожуун Республики Тыва", муниципального района "Тандинский кожуун Республики Тыва", муниципального района "Пий-Хемский кожуун Республики Тыва" в сфере земельных отношений» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

¹⁵ Закон Республики Бурятия от 13 декабря 2013 г. № 207-V «О полномочиях органов государственной власти Республики Бурятия по взаимодействию с Советом муниципальных образований Республики Бурятия»; Закон Калужской области от 28 марта 2012 г. № 268-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Калужской области по взаимодействию органов государственной власти Калужской области с советом муниципальных образований Калужской области» и др. // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

новленной редакции ст. 131 Конституции РФ. Несмотря на то обстоятельство, что указанная редакция нормы в заключении от 16.03.2020 № 1-3 признана Конституционным судом РФ не противоречащей Конституции РФ, тем не менее, в рамках настоящего исследования будет не лишним напомнить позицию Конституционного суда РФ о пределах полномочий органов государственной участвовать в формировании органов местного самоуправления, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П. В указанном решении федеральный орган конституционного контроля отметил: «закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, *исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления*, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия».

Представляется, что именно указанная позиция должна стать базовой основой для использования высшим должностным лицом субъекта РФ своих полномочий по участию в формировании органов местного самоуправления.

5. Применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

В соответствии со ст. 73 Закона о принципах местного самоуправления высшее должностное

лицо субъекта РФ участвует в процедуре роспуска представительного органа муниципального образования путем внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проекта соответствующего закона субъекта РФ в случаях если в судебном порядке установлено, что:

представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству, который в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного им срока не принял в пределах своих полномочий мер по его исполнению, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт;

избранный (вновь избранный) в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Вопросы досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования как формы юридической ответственности неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного суда РФ, в ходе которых федеральным органом конституционного контроля была подчеркнута неизменная позиция о том, что «положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта Российской Федерации является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов»¹⁶.

На сегодняшний день в субъектах РФ уже сформировалась практика по применению данной меры ответственности. Например, по причине непроведения заседаний – Закон Республики Карелия от 2 декабря 2019 г. № 2411-ЗРК «О роспуске Совета Сортавальского городского поселения», Закон Архангельской области от 8 июня 2018 г. № 644-44-ОЗ «О роспуске совета депутатов муниципального образования "Пиринемское" Пинежского муниципального

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

района Архангельской области» и др. В связи с неисполнением решения суда – Закон Республики Бурятия от 5 марта 2007 г. № 2176-III «О роспуске представительного органа муниципального образования "Муйский район" – районного Совета депутатов муниципального образования "Муйский район"», Закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4657 «О роспуске представительного органа муниципального образования Манский район» и др.¹⁷ Соответствующие законы внесены и подписаны высшими должностными лицами субъектов РФ.

Еще одной формой юридической ответственности на муниципальном уровне, в которой уполномочен принимать участие глава субъекта РФ, является отрешение им главы муниципального образования или главы местной администрации от должности, а также инициирование процедур удаления главы муниципального образования в отставку.

Для применения процедуры отрешения главы муниципального образования или главы местной администрации от должности ст. 74 Закона о принципах местного самоуправления предусмотрено два основания. Первое – издание указанными должностными лицами местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного им срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Второе – совершение главой муниципального образования или главой местной администрации действий (в том числе издания правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Удаление главы муниципального образования в отставку может быть осуществлено представительным органом муниципального образования по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 74.1 Закона о принципах местного самоуправления. Детальное изучение данных оснований, как и самой процедуры удаления в отставку требует проведения отдельного исследования.

В рамках рассмотрения участия высшего должностного лица субъекта РФ по удалению главы муниципального образования в отставку следует отметить и тот факт, что такая инициатива оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования (ч. 6 ст. 74.1 Закона о принципах местного самоуправления).

Сам термин «обращение» несет в себе смысл прошения от слабого к сильному. А.В. Савоськин под обращением понимает: «конституционно гарантированное волеизъявление человека (группы граждан или организации), соответствующее по форме нормативно установленным требованиям, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации или защите прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственному (муниципальному) органу...» [14, с. 9–10]. Обращение высшего должностного лица субъекта РФ в представительный орган муниципального образования формально соответствует приведенному определению. Кроме того, обращение должно вноситься вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. То есть, например, усмотрев в действиях главы муниципального образования признаки коррупционного правонарушения глава субъекта РФ должен подготовить проект решения представительного органа муниципального образования и внести соответствующее обращение, которое в результате рассмотрения может быть отклонено.

С учетом изложенного, использование термина «обращение» для направления материалов (документов, информации) от высшего должностного лица субъекта РФ органам местного самоуправления представляется крайне неудачным. Обращения, как правило, наоборот направляются от органов местного са-

¹⁷ Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

моуправления в адрес высшего должностного лица субъекта РФ, но уже другая форма – взаимодействие.

Если примеров удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования встречается достаточное количество [15, с. 51], то случаи удаления в отставку по обращению высшего должностного лица субъекта РФ найти сложно. Тогда как практика отрешения главы муниципального образования имеется. Например, Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 7 апреля 2011 г. № 573 «Об отрешении от должности главы муниципального образования "Поселок Тикси" Булунского улуса (района) Республики Саха (Якутия) Алексеева А.Н.», Указ Губернатора Нижегородской области от 6 июля 2009 г. № 42 «Об отрешении от должности главы местного самоуправления Кулебакского муниципального района Н.М. Рябыкина»¹⁸. Оба случая – в связи с действиями (бездействиями) главы муниципального образования, повлекшими нарушение прав и свобод человека и гражданина, установленными решением суда и неприятием им в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Конституционно-правовое толкование института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности исчерпывающим образом было дано в Определении Конституционного суда РФ от 16 июля 2013 года № 1219-О¹⁹, в котором федеральный орган конституционного контроля особо отметил, что наделение высшего должностного лица субъекта РФ правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом, а также ответственностью за обеспечение соблюдения на территории субъекта РФ фе-

деральных и региональных нормативных актов не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В Определении от 16 января 2018 г. № 12-О Конституционный суд РФ в очередной раз подтвердил, что «отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", решением высшего должностного лица субъекта РФ само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права»²⁰.

Однако существует судебная практика по отмене подобного решения высшего должностного лица субъекта РФ. Указ Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 г. № 42-у «Об отрешении от должности главы муниципального образования "Коношское" Коношского муниципального района Архангельской области А.В. Кренина» был отменен Верховным Судом Российской Федерации, а глава муниципального образования восстановлен в должности в связи с недоказанностью совершения им действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина²¹.

Данный пример показывает, что в отличие от Президента РФ, обладающего правом отрешения высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия, процедура отрешения высшим должностным лицом субъекта РФ главы муниципального образования требует наличия предусмотренных законом оснований, которые подкреплены доказательствами.

¹⁸ Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1219-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: Версия Проф» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона "Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: Версия Проф» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

²¹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-14 «Об отмене решения Архангельского областного суда от 19.08.2016 и признании недействующим указа Губернатора Архангельской области от 27 апреля 2016 года № 42-у "Об отрешении от должности главы муниципального образования "Коношское" Коношского муниципального района Архангельской области"» // Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

В рамках реализации пп. "е" п. 9 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460²² с целью искоренения причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства РФ присутствует еще один способ участия высшего должностного лица субъекта РФ в применении мер юридической ответственности – принятие решения о проведении проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления (ст. 40 Закона о принципах местного самоуправления).

При выявлении в результате проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством, оно обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий указанных должностных лиц местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Таким образом, действующее нормативное регулирование достаточным образом предоставляет право высшему должностному лицу субъекта РФ участвовать в муниципальных правоотношениях по вопросам применения мер ответственности в отношении представительного органа муниципального образования и его депутатов, главы муниципального образования и главы местной администрации, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

6. Временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления

В случаях, установленных ст. 75 Закона о принципах местного самоуправления высшим должностным лицом субъекта РФ на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

принимается решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления.

Исходя из того, что высшее должностное лицо субъекта РФ является «(руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)», а вся полнота исполнительной власти субъекта РФ находится фактически в его руках [16, с. 30], справедливо будет сказать о том, что его участие в осуществлении полномочий органов местного самоуправления фактически есть не что иное, как руководство осуществлением этих полномочий.

Несмотря на то, что по мнению Т.М. Бялкиной в результате применения такой процедуры «органы государственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения, что, по сути, прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения» [17, с. 71–73], подобные положения нашли отражение в конституциях (уставах) субъектов РФ и в принимаемых в них законах о местном самоуправлении (основах местного самоуправления, регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления).

Сложилась и практика применения этой формы участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях. Так, Распоряжением Главы Республики Северная Осетия-Алания от 16 декабря 2008 г. № 133-РГА «О мерах государственной поддержки администрации местного самоуправления г. Владикавказа»²³ в целях стабилизации общественно-политической ситуации в городе Владикавказе и безусловного исполнения публичных нормативных обязательств муниципального образования Правительству Республики Северная Осетия-Алания было поручено обеспечить решение вопросов, связанных с исполнением бюджета муниципального образования г. Владикавказ на 2008 год, а также предоставить субвенции и субсидии из республиканского бюджета на исполнение публичных нормативных обязательств муниципального образования.

Во исполнение данного распоряжения было принято Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 19 декабря 2008 г. № 298а «О внесении изменений в Решение Собра-

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

²³ Справочная правовая система «Консультант плюс: сводное региональное законодательство» [Электронный ресурс] (дата обращения: 01.06.2020).

ния представителей г. Владикавказа "О бюджете г. Владикавказ на 2008 год"», утверждающее основные характеристики бюджета муниципального образования – г. Владикавказ.

В данном примере временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления осуществлялось не как форма конституционно-правовой ответственности, а как мера поддержки, потребовавшаяся в связи с чрезвычайной ситуацией, вызванной тем, что глава муниципального образования был убит²⁴, а половина депутатов представительного органа местного самоуправления сложили полномочия²⁵.

Вместе с тем, подобное внешнее управление может вводиться и в случаях нарушений со стороны органов местного самоуправления, что позволяет данную форму рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности, но это предмет отдельного исследования.

Таким образом, временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления как форму участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях в зависимости от оснований ее применения можно рассматривать как меру поддержки и как меру конституционно-правовой ответственности, применяемой в связи с нарушением законодательства. Независимо от причин применения данная форма позволяет органам государственной власти в лице высшего должностного лица гарантировать соблюдение законности, прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта РФ.

7. Заключение

Представленные Президентом РФ новеллы в Конституцию РФ в части организации публичной власти вызвали новую волну научного интереса к вопросам, связанным с организацией местного самоуправления и направлениями их взаимоотношений с органами государственной власти. К числу субъектов указанного взаимодействия безусловно относится и высшее должностное лицо субъекта РФ – его глава. Проведенное исследование вопросов участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях позволяет сформулировать следующие основные выводы:

1. Конституционные положения о самостоятельности местного самоуправления не означают его абсолютной независимости от государственной

власти и ее органов. Взаимосвязь конституционных норм, их правильное прочтение, складывающаяся конституционная и судебная практика позволяют понять, что органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют совместно в целях реализации главной и единственной конституционной обязанности государства – признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Совершенствование модели организации публичной власти заключается в развитии их согласованного функционирования и взаимодействия, которое предполагает участие органов государственной власти в муниципальных правоотношениях и наоборот – органов местного самоуправления в реализации отдельных государственных полномочий. С учетом конституционализации понятия публичной власти возрастает ценность исследования вопросов взаимного участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в правоотношениях, возникающих по поводу ее осуществления.

2. В целях реализации конституционных положений, закрепляющих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, законодательством предусмотрены различные формы участия органов государственной власти в муниципальных правоотношениях. Полномочиями в области местного самоуправления наделены как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов РФ. Большой объем полномочий возложен на высшее должностное лицо субъекта РФ, что объясняется территориальной близостью органов государственной власти субъектов РФ к муниципальным образованиям и его особым положением в системе органов государственной власти субъектов РФ, наличием как большого объема властных полномочий, так и повышенного уровня ответственности, выражающегося в том числе и в возможности отрешения от должности Президентом РФ.

Анализ действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики показывает, что высшее должностное лицо субъекта РФ участвует в муниципальных правоотношениях как непосредственно, так и через высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, которым он руководит, а в большинстве субъектов РФ непосредственно возглавляет.

3. Изучение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в области местного самоуправления

²⁴ URL: <https://rg.ru/2008/11/26/karaev-pokusheni-anons.html> (дата обращения: 01.06.2020).

²⁵ URL: <https://ria.ru/amp/20090426/169283910.html> (дата обращения: 01.06.2020).

позволило выделить следующие основные формы его участия в муниципальных правоотношениях:

- 1) содействие развитию местного самоуправления;
- 2) взаимодействие с органами местного самоуправления;
- 3) участие в формировании органов местного самоуправления;
- 4) применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 5) временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Предметное рассмотрение перечисленных форм участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях показало, что все они являются реально действующими и в субъектах РФ сформировалась соответствующая правоприменительная практика.

По характеру реализации первые три в списке формы имеют позитивный характер, поскольку они направлены на развитие местного самоуправления, четвертая – очевидно негативный, поскольку является с реагированием на нарушения законности, прав и свобод человека и гражданина. Характер временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления зависит от оснований применения данной формы участия в муниципальных правоотношениях и может приобретать как позитивный (меры поддержки), так и негативный (реагирование на нарушения) характер.

4. Несмотря на наличие в юридических публикациях справедливой критики реализуемой модели наделения органов государственной власти полномочиями в области местного самоуправления в условиях продолжающегося становления закрепленной в Конституции РФ модели организации местного самоуправления, в связи с объективным исторически обусловленным отсутствием традиций его осуществления, исключение вмешательства органов государственной власти в данную сферу недопустимо, поскольку может привести к существенным нарушениям прав и свобод человека и гражданина. Используемые в настоящее время формы участия

высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях основываются на положениях законодательства, связаны с соблюдением установленных процедур, не предполагают широкой свободы усмотрения и, обеспечены гарантиями местного самоуправления, в том числе гарантией судебной защиты, что, как показано в статье, подтверждается материалами судебной практики.

5. С развитием местного самоуправления, формированием традиций его осуществления такие чрезвычайные формы как применение (участие в применении) мер юридической ответственности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления должны перейти в разряд «спящих» и оставаться лишь фактором, предупреждающим конституционные правонарушения, а также надежным механизмом преодоления чрезвычайных ситуаций (при их возникновении).

Напротив, потенциал таких форм как содействие развитию местного самоуправления, взаимодействие с органами местного самоуправления до конца не исчерпан. Комплексное содействие развитию местного самоуправления, разработка и реализация целевых программ его социально-экономической поддержки, передача отдельных государственных полномочий являются приоритетными направлениями деятельности высшего должностного лица субъекта РФ в области местного самоуправления.

Совершенствование позитивных форм участия высшего должностного лица субъекта РФ в муниципальных правоотношениях прямо или косвенно направлено на достижение показателей оценки эффективности их деятельности: естественный прирост населения, количество семей, улучшивших жилищные условия, уровень доступности жилья, доля городов с благоприятной городской средой, качество окружающей среды, уровень образования²⁶. Участвуя в муниципальных правоотношениях высшее должностное лицо субъекта РФ обеспечивает эффективность местного самоуправления, а с ней и высокие результаты деятельности органов публичной власти на территории субъекта РФ.

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов

Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 17. Ст. 2078.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Костюков А.Н. Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 75–78.
2. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 57–61.
3. Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: пробелы и перспективы / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 61–67.
4. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. – № 4. – С. 7–13.
5. Бялкина Т.М. Модернизация отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 2. – С. 102–112.
6. Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23–28.
7. Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 45–48.
8. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2007. – 672 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. 38–46.
10. Мухаметов Р.С. Специфика внутриэлитного конфликта в Свердловской области / Р.С. Мухаметов // Studia Humanitatis. 2013. № 2. URL: <http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-specifika-vnutrielitnogo-konflikta-v-sverdlovskoy-oblasti> (дата обращения: 01.06.2020).
11. Шуликов А.О. Процесс становления и развития региональной политической элиты в Камчатском крае / А.О. Шуликов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2015. – № 4. – С. 138–150.
12. Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е.В. Лунгу // Lex russica. – 2019. – № 10. – С. 63–70. – DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070.
13. Кудрявцев В.В. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / В.В. Кудрявцев // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 3. – С. 45–49.
14. Савоськин А.В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / А.В. Савоськин. – Екатеринбург, 2019. – 44 с.
15. Соловьев С.Г., Четвергова А.В. Удаление в отставку главы муниципального образования / С.Г. Соловьев // Законность. – 2011. – № 11. – С. 49–52.
16. Мещеряков А.Н. Правовое положение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе разделения властей: монография / А.Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 102 с.
17. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69–73.

REFERENCES

1. Kostyukov A.N. Unified factory concept in organizing local self-government in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 8, pp. 75–78. (In Russ.).

2. Schepachev V.A. Evaluation of local government performance as a form of social control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2017, no. 2, pp. 57–61. (In Russ.).
3. Ezhukova O.A. Evaluation of efficiency of activity of agencies of local self-government in the Russian Federation: problems and perspectives. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2012, no. 1, pp. 61–67. (In Russ.).
4. Avak'yan S.A. the structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4, pp. 7–13. (In Russ.).
5. Byalkina T.M. Modernization of the relations of the executive government bodies of the Russian Federation subjects and local self-government bodies. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta: Seriya «Pravo» = Proceedings of Voronezh State University. Series "Law"*, 2013, no. 2, pp. 102–112. (In Russ.).
6. Bezrukov A.V. State and municipal power in the system of the uniform public power in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2015, no. 6, pp. 23–28. (In Russ.).
7. Schepachev V.A. About forms of interaction between the local authorities and state authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2010, no. 12, pp. 45–48. (In Russ.).
8. Shugrina E.S. *Municipal law of the Russian Federation*. Moscow, Prospekt Publ., 2007. 672 p. (In Russ.).
9. Gusenbekov I.I. Some aspects of interaction between the local authorities and authorities of the subjects of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 6, pp. 38–46. (In Russ.).
10. Mukhametov R.S. Specific features of the conflict between elites in the Sverdlovsk region. *Studia Humanitatis*, 2013, no. 2. Available at: <http://st-hum.ru/content/muhametov-rs-specifika-vnutrielnogo-konflikta-v-verdlovskoy-oblasti> (accessed on: 01.06.2020). (In Russ.).
11. Shulikov A.O. The process of formation and development of regional political elite in Kamchatka krai. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Istorii i politicheskie nauki = Bulletin of the Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences*, 2015, no. 4, pp. 138–150. (In Russ.).
12. Lungu E.V. Constitutional legal relations and state legal relations: peculiarities of the methods of implementation. *Lex russica*, 2019, no 10, pp. 63–70. DOI: 10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070. (In Russ.).
13. Kudryavtsev V.V. Constitutional legal regulation of the engaging citizens in the formation of local authorities in the subject of the Russian Federation. *Marijskij yuridicheskij vestnik = Mari Law Vestnik*, 2015, no. 3, pp. 45–49. (In Russ.).
14. Savoskin A.V. *Applications of citizens in the Russian Federation: the constitutional legal research*. Doct. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2019. 44 p. (In Russ.).
15. Solovyev S.G., Chetvergova A.V. Retirement of a head of municipality. *Zakonnost*, 2011, no. 11, pp. 49–52. (In Russ.).
16. Meshcheryakov A.N. *Legal status of the highest-ranking official of the subject of the Russian Federation in the system of separation of powers*. Yekaterinburg, Ural law institute of the MIA of Russia publ., 2013. 102 p. (In Russ.).
17. Byalkina T.M. Constitutional principle of independence of the local government in solving issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹ профессор кафедры конституционного права, ² профессор кафедры конституционного и международного права
¹ Уральский государственный юридический университет
² Уральский государственный экономический университет
¹ 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;
¹ Professor, Department of Constitutional Law, ² Professor, Department of Constitutional and International Law
¹ Ural State Law University
² Ural State University of Economics
¹ 21, ul. Komsomolskaya, Yekaterinburg, 620144, Russia
² 62/45, 8 Marta ul. / Narodnoi Voli, Yekaterinburg, 620144, Russia

²620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта /
Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

E-mail: jktu1976@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

Мещеряков Александр Николаевич – кандидат
юридических наук, доцент, начальник кафедры
философии, иностранных языков и гуманитарной
подготовки сотрудников органов внутренних дел
*Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России*
625049, Россия, г. Тюмень, ул. Амурская, 75
E-mail: 12.00.02@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 9571-7365; AuthorID: 105809
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020

Aleksandr N. Meshcheryakov – PhD in Law, Associ-
ate Professor; Head, Department of Philosophy, For-
eign Languages and Humanitarian Training of Law En-
forcement Officers
*Tyumen Advanced Training Institute of the MIA
of Russia*
75, Amurskaya ul., Tyumen, 625049, Russia
E-mail: 12.00.02@mail.ru
RSCI SPIN-code: 9571-7365; AuthorID: 105809
ORCID: 0000-0001-9676-2816
ResearcherID: AAS-3148-2020

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Участие высшего должностного
лица субъекта Российской Федерации в муници-
пальных правоотношениях / О.А. Кожевников,
А.Н. Мещеряков // Правоприменение. – 2020. –
Т. 4, № 3. – С. 86–102. – DOI: 10.24147/2542-
1514.2020.4(3).86-102.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Meshcheryakov A.N. Participation
of the highest official of the constituent entity of the
Russian Federation in municipal legal relations.
Pravoprimerenie = Law Enforcement Review, 2020,
vol. 4, no. 3, pp. 86–102. DOI: 10.24147/2542-1514.
2020.4(3).86-102. (In Russ.).