

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ФОРМЫ ВНУТРЕННЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация. В статье на основе анализа федерального и регионального законодательства выявляются формы взаимодействия законодательных органов субъектов Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований в единой системе публичной власти. Отмечается повышение роли региональных законодательных органов в организации деятельности представительных органов, прогнозируется дальнейшее развитие и разнообразие форм взаимодействия рассматриваемых органов публичной власти.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, законодательный орган, местное самоуправление, представительный орган муниципального образования, формы взаимодействия.

PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION – FORMS OF INTERNAL INTERACTION

Abstract. Based on the analysis of federal and regional legislation, the article identifies the forms of interaction between the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation and the representative bodies of municipalities in a unified system of public authority. There is an increase in the role of regional legislative bodies in organizing the activities of representative bodies, further development and diversity of forms of interaction between the considered public authorities are predicted.

Keywords: subject of the Russian Federation, legislative body, local self-government, representative body of a municipality, forms of interaction.

Для организации и функционирования местного самоуправления принципиально важной является закреплённая в части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации норма, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие

ЕРЬГИН Алексей Алексеевич – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, кандидат политических наук, доцент, г. Белгород

для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»¹.

Следует иметь в виду, что в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П был сформулирован вывод о том, что при организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления «необходимо обеспечивать сотрудничество и взаимный учет интересов, согласованность действий между ними для достижения эффективного осуществления функций публичной власти»². Очевидно, что взаимодействие является одним из системообразующих принципов организации и функционирования публичной власти, образует конституционную основу взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления. В исследованиях справедливо отмечается сложность взаимодействия рассматриваемых органов в ситуации «с одной стороны, — наличие прочных правовых управленческих связей между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с другой, — наличие определенной самостоятельности органов местного самоуправления» [1, с. 46–47].

Обоснованным представляется мнение о том, что «конституционно признанное вхождение органов местного самоуправления в систему публичной власти предполагает функциональное единство в решении задач, имеющих общегосударственное значение» [2, с. 106], поэтому взаимодействие органов местного самоуправления осуществляется прежде всего с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, «причем наиболее важное значение в этом вопросе имеет взаимодействие исполнительных органов» [3, с. 27].

Однако отметим актуальность исследования и организационно-правового взаимодействия [4, с. 53] представительных органов местного самоуправления с региональными органами государственной власти, включая законодательные органы, которые в первую очередь осуществляют правовое регулирование в сфере местного самоуправления.

Возможность и необходимость взаимодействия региональных законодательных органов с органами местного самоуправления предусмотрена Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ), который прямо не называет формы

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (в ред. от 06.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. 06.10.2022. URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/> (дата обращения: 03.10.2025).

² См. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области“» // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.12.2015. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201512040002> (дата обращения: 03.10.2025).

взаимодействия рассматриваемых органов, но к принципам деятельности региональных органов относит, в частности, «согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях» (п. 6 ч. 1 ст. 2), «признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность»³ (п. 9 ч. 1 ст. 2).

В основные законы ряда российских регионов включены положения, предусматривающие необходимость взаимодействия государственных и муниципальных органов. Так, Конституция Республики Бурятия в части 2 статьи 6 обязывает органы государственной власти содействовать работе органов местного самоуправления, оказывать им помощь и осуществлять координацию их деятельности⁴. Конкретные формы взаимодействия законодательных органов субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления закрепляются в региональных законах, например, в законе от 27.12.2022 № 252 «О Белгородской областной Думе», законе от 01.03.2011 № 25-З «О Законодательном Собрании Нижегородской области», законе от 18.04.2023 № 34 «О Народном Собрании Республики Дагестан» и других.

Количество устанавливаемых организационных форм взаимодействия существенно различается: от двух в Белгородской области, трех в Дагестане и Красноярском крае, четырех в Нижегородской, шести в Кемеровской области — Кузбассе, до семи в Иркутской области. При этом отметим, что законы Удмуртии, Башкортостана, Мордовии, Краснодарского и Приморского краев, Воронежской, Тюменской, Омской и Челябинской областей вообще не содержат нормативных предписаний о взаимодействии законодательных органов с органами местного самоуправления, что, на наш взгляд, не способствует развитию сотрудничества между ними.

Наиболее тесное взаимодействие у законодательных органов, которые имеют ярко выраженную представительную природу [5, с. 17], складывается с представительными органами муниципальных образований. Широкое распространение получила практика учреждения при региональных парламентах консультативно-совещательных, координационных органов: совета представительных органов муниципальных образований (Дагестан, Кировская и Саратовская области), совета по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований (Алтайский край, Иркутская и Новосибирская области, Кемеровская область — Кузбасс⁵),

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 21.12.2021. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=602663034> (дата обращения: 03.10.2025).

⁴ Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 09.07.2024) // Бурятия. 1994. 9 марта. № 43.

⁵ Постановление Законодательного Собрания Кемеровской области — Кузбасса от 26.03.2025 № 895 «О Совете по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований при Законодательном Собрании Кемеровской области — Кузбасса» // СПС «КонсультантПлюс».

совета председателей представительных органов муниципальных образований при Законодательной Думе Хабаровского края.

* * *

Целью создания, например, совета в Алтайском крае провозглашается координация правотворческой деятельности представительных органов, обмен опытом работы, содействие законотворческой деятельности и укрепление партнерских отношений между Законодательным собранием и представительными органами⁶. Основными направлениями деятельности Совета при Законодательном собрании Кировской области являются, в частности: а) изучение, обобщение и распространение опыта и практики работы представительных органов; б) оказание методической помощи представительным органам путем подготовки рекомендаций по применению норм федеральных и областных законов; в) участие в разработке типовых (модельных) нормативных правовых актов представительных органов; г) обсуждение проектов федеральных и областных законов по вопросам местного самоуправления и подготовка замечаний и предложений по их доработке⁷.

Исследуемые советы отличаются по своему составу. Если в Новосибирской области в совет входят только председатель областного Законодательного собрания и руководители представительных органов всех муниципальных районов, муниципальных и городских округов, то в Алтайском крае помимо указанных должностных лиц членами совета являются заместитель председателя краевого Законодательного собрания и председатели постоянных комитетов регионального парламента.

Еще более широкое представительство в Кемеровской области — Кузбассе, где к работе совета подключаются руководители депутатских фракций и депутатских групп законодательного органа. В похожий состав совета, имеющегося в Иркутской области, входят также председатель Региональной общественной организации «Совет местного самоуправления», председатель и три представителя некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований».

Не вполне типичным выглядит включение в совет в Кировской области министра внутренней политики области, где расширенный состав консультативно-совещательных и координационных органов с участием представителей исполнительной власти, возможно, будет обладать большим

⁶ Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 05.02.2019 № 28 «Об утверждении положения о Совете по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований». URL: <https://www.akzs.ru/activity/council/polozenie.php> (дата обращения: 01.10.2025).

⁷ Постановление Законодательного Собрания Кировской области от 18.11.2021 № 4/64 (ред. от 27.03.2025) «Об утверждении Положения о Совете представительных органов местного самоуправления при Законодательном Собрании Кировской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 26.11.2021. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4300202111260005?ysclid=mi8ltbr0f8354184407> (дата обращения: 03.10.2025).

потенциалом при обсуждении проблем местного самоуправления и поиске их решения.

Взаимодействие законодательных органов субъектов Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований осуществляется через советы, объединяющие молодых депутатов, как правило, в возрасте до 35 лет на день избрания (Костромская и Магаданская области, Краснодарский и Хабаровский края). Устанавливаются и иные возрастные цензы — в состав Совета молодых депутатов Ставропольского края входят депутаты краевой Думы и представительных органов муниципальных образований, возраст которых не превышает 40 лет на день избрания⁸. В перечень задач советов молодых депутатов, в частности, входят: оказание информационной и методической помощи депутатам представительных органов муниципальных образований; повышение эффективности работы молодых депутатов представительных органов муниципальных образований края в решении вопросов местного значения; подготовка кадрового резерва для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

* * *

Федеральный закон № 414-ФЗ создает предпосылки для взаимодействия в законодательной сфере, предоставляя право законодательной инициативы в региональном законодательном органе представительным органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 10). При этом конституцией (уставом) субъекта Федерации правом законодательной инициативы могут быть наделены иные органы и организации. Действительно, ряд регионов, воспользовавшись этим правом, предоставили право законодательной инициативы главам муниципальных образований (Карелия, Иркутская, Магаданская и Оренбургская области), ассоциациям «Совет муниципальных образований» (Волгоградская, Иркутская, Московская и Калининградская области, Забайкальский и Ставропольский края), Совету молодых депутатов (Магаданская область).

Анализ регионального законодательного процесса показывает невысокую активность «муниципальных» субъектов права законодательной инициативы. Возможно, важным шагом в повышении активности и качества вносимых законопроектов «станет закрепление федеральных законодательных гарантий участия органов местного самоуправления в процедуре принятия региональных законов, затрагивающих вопросы организации местного самоуправления» [6, с. 36]. В целях активизации участия представительных органов муниципальных образований в законотворческой деятельности и оказания им методической помощи создаются, как уже отмечалось, советы по взаимодействию законодательных органов с представительными

⁸ Положение о Совете молодых депутатов Ставропольского края: Постановление Думы Ставропольского края от 10.11.2021 № 59-VII ДСК. URL: https://dumask.ru/images/law/2021-7/59-VII_ДСК.pdf (дата обращения: 02.10.2025).

органами муниципальных образований. С указанной формой взаимодействия в определенной степени связано информирование органов местного самоуправления о рассматриваемых законодательными органами проектах региональных законов, постановлений и иных актов, а также о принятых нормативных правовых актах, затрагивающих интересы муниципальных образований.

Федеральный закон № 414-ФЗ к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относит заслушивание информации о деятельности органов местного самоуправления (п. 5 ч. 1 ст. 8). Например, по приглашению Законодательного собрания Новосибирской области должностные лица местного самоуправления выступают на заседаниях Законодательного собрания и отвечают на вопросы депутатов. Нормативные правовые акты ряда регионов (Дагестан, Иркутская область) предусматривают проведение в законодательных органах «Муниципального часа».

Согласно статье 161 Регламента Законодательного собрания Иркутской области «Муниципальный час» проводится в рамках заседаний, как правило, один раз в квартал в целях «поддержки местного самоуправления и создания условий для устойчивого самостоятельного социально-экономического развития муниципальных образований, повышения эффективности работы представительных органов муниципальных образований»⁹. В ходе «Муниципального часа» заслушивается информация одного (двух) председателей представительных органов по вопросам социально-экономического развития муниципального образования, нормотворческой деятельности представительного органа, проблем, связанных с реализацией полномочий представительного органа. Показательно, что на такие заседания приглашаются губернатор области, председатель правительства области, областные министры и иные должностные лица исполнительной власти, что может способствовать разработке и принятию оптимальных решений проблем, возникающих в муниципальных образованиях.

* * *

Несколько иной порядок проведения «Часа муниципалитета Московской области» устанавливает Регламент Московской областной Думы¹⁰ (ст. 224 и 225). Предложения о проведении такого мероприятия и перечне вопросов, предлагаемых к рассмотрению, вносятся фракциями и комитетами Думы при формировании плана ее работы на очередной квартал. Комитет по местному самоуправлению Думы готовит проект

⁹ Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 № 19/29-ЗС (ред. от 30.05.2024) «О Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. 12 апреля. № 19 (том 2).

¹⁰ Постановление Московской областной Думы от 09.06.2011 № 7/160-П (ред. от 19.06.2025) «О Регламенте Московской областной Думы» // СПС «Консультант Плюс».

приглашения и направляет его Председателю Совета депутатов муниципального образования. После доклада приглашенного лица продолжительностью не более 20 минут депутаты Думы вправе задавать вопросы или выступать по существу заданного вопроса.

Взаимодействие рассматриваемых органов может выражаться в возможности присутствия депутата законодательного органа на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления с правом совещательного голоса, как это предусмотрено законом от 10.07.2002 № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе»¹¹. И, напротив, депутаты представительных органов муниципальных образований Новосибирской области вправе принимать участие в заседаниях комитетов, комиссий Законодательного собрания.

Продуктивной представляется практика проведения приемов граждан депутатами Законодательного собрания Новосибирской области, где приемы могут проводиться совместно с главой, депутатом представительного органа соответствующего муниципального образования. В этом случае график совместного приема граждан согласовывается депутатами Законодательного собрания с должностными лицами местного самоуправления¹², что свидетельствует о взаимодействии.

Довольно редкая форма взаимодействия применяется в Красноярском крае, где не реже одного раза в два года «в целях координации действий органов государственной власти и местного самоуправления по реализации стратегии социально-экономического развития края, выработки согласованных законодательных инициатив и предложений по проектам краевых и федеральных законов»¹³ Законодательным собранием созывается Съезд депутатов. В работе Съезда помимо депутатов Законодательного собрания и представительных органов муниципальных образований в соответствии с нормой представительства могут принимать участие депутаты Государственной Думы от Красноярского края, сенаторы Российской Федерации от Красноярского края и Губернатор. Съезд можно рассматривать как «эффективную, действенную форму взаимодействия в целях оперативного выявления интересов общества, совершенствования законодательства» [7, с. 167], поэтому представляется целесообразным использовать «красноярский опыт» в других российских регионах.

¹¹ Закон Магаданской области от 10.07.2002 № 258-ОЗ (ред. от 28.11.2024) «О Магаданской областной Думе» // Приложение к газете «Магаданская правда». 2002. 17 июля. № 079(19002).

¹² Закон Новосибирской области от 05.12.2011 № 152-ОЗ (ред. от 06.03.2025) «О Законодательном Собрании Новосибирской области» // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. 9 декабря. № 63.

¹³ Уставный закон Красноярского края от 29.01.2009 № 8-2864 (ред. от 30.05.2024) «О Законодательном Собрании Красноярского края» (подписан Губернатором Красноярского края 10 февраля 2009 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. 16 февраля. № 9(305).

* * *

Опосредованной формой взаимодействия следует признать сотрудничество законодательных органов с советами муниципальных образований, созданными во всех российских регионах. Согласно Закону ХМАО — Югры от 24.12.2024 № 100-оз «О взаимодействии органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры с Ассоциацией “Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры”»¹⁴ для обеспечения постоянного взаимодействия с Советом муниципальных образований Председатель Думы автономного округа назначает полномочного представителя Думы в Совете, который принимает участие в работе общих собраний членов Совета с правом совещательного голоса, запрашивает необходимые материалы и информацию о деятельности Совета муниципальных образований.

Некоторые формы взаимодействия, установленные региональными законами, представляются весьма спорными. Так, участие Законодательного собрания Иркутской области в привлечении представительных органов муниципальных образований к ответственности перед государством¹⁵ следует рассматривать не в качестве формы взаимодействия, а в виде формы контроля, так как часть 3 статьи 17 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁶ при процедуре роспуска представительного органа муниципального образования предполагает взаимодействие законодательного органа лишь с высшим должностным лицом региона.

* * *

Подводя итог изложенному и соглашаясь с тенденцией «интеграции местного самоуправления в систему государственного управления с одновременным усилением участия органов государственной власти в организации деятельности местного самоуправления и его публично-властных институтов» [8, с. 597], можно прогнозировать дальнейшее развитие и разнообразие форм взаимодействия законодательных органов субъектов Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований. Принципиально важно, чтобы при этом соблюдалось равноправие сотрудничающих сторон и не ограничивалась самостоятельность органов местного самоуправления.

¹⁴ Закон ХМАО Югры от 24.12.2024 № 100-оз «О взаимодействии органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа Югры с Ассоциацией „Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа Югры”» // Официальный интернет-портал правовой информации. 26.12.2024. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8600202412260044?ysclid=mi8oa77u sq31964762&index=5> (дата обращения: 03.10.2025).

¹⁵ Закон Иркутской области от 08.06.2009 № 30-оз (ред. от 21.07.2025) «О Законодательном Собрании Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. 11 июня. № 11.

¹⁶ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Российская газета. 2025. 26 марта. № 65–66.

Список литературы

1. Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7.
2. Реформа организации публичной власти: основные направления реализации: монография / Постников А.Е., Бондарь Н.С., Помазанский А.Е. и др.; отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 200 с.
3. Бялкина Т.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти и его реализация в законодательстве // Административное право и процесс. 2025. № 6.
4. Кожевников О.А. Категория «взаимодействие» в рамках формируемой единой системы публичной власти в Российской Федерации // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3(43).
5. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография / А.А. Ерыгин, В.И. Ерыгина. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. 248 с.
6. Баженова О.И. «Переходные положения» закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление. Акт третий // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 6.
7. Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М.: Норма, 2011. 240 с.
8. Современный российский конституционализм: к 85-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина: монография / под общ. ред. В.В. Комаровой; отв. ред. О.С. Рыбакова. М.: Проспект, 2023. 608 с.