

# Муниципальная власть в единой системе публичной власти

**Чеботарев Геннадий Николаевич,**  
научный руководитель Института государства и права Тюменского государственного университета,  
председатель Общественной палаты Тюменской области,  
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
chebotarev@utmn.ru

В статье рассматриваются правовые механизмы совершенствования системного взаимодействия государственной власти и муниципальной власти, формы участия общественной власти в государственном управлении и местном самоуправлении, возможности интеграции общественного территориального самоуправления в единую систему публичной власти. Отмечается возрастающая актуальность развития муниципального права, проведения научных исследований, связанных с территориальной организацией публичной власти в формируемых агломерациях, общественным участием граждан в публичном управлении.

**Ключевые слова:** единая система публичной власти, правовые механизмы взаимодействия, территориальная организация публичной власти, общественно-территориальное самоуправление.

## Municipal Government in the Single Public Government System

**Gennady N. Chebotarev**  
Academic Supervisor of the Institute of State and Law of the Tyumen State University  
Chairman of the Public Chamber of the Tyumen Region  
Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D., Professor

The article discusses legal mechanisms for improving the systemic interaction of state power and municipal power, as well as different forms of public involvement in state government and local government, possibilities of integrating public territorial self-government into a unified system of public authorities. The author demonstrates the increased relevance of developing municipal law and research on the territorial organization of public authority in the formed agglomerations, the public participation of citizens in public administration.

**Keywords:** a unified system of public authorities, legal mechanisms of interaction, territorial organization of public authority, socio-territorial self-government.

В целях формирования единой системы публичной власти, укрепления ее интегративности важно создать конституционно-правовые механизмы более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов муниципальной власти.

По сути, речь идет о дальнейшей конституционализации системности власти, законодательном совершенствовании форм взаимодействия государственной и муниципальной власти. Эти цели, казалось бы, должен преследовать внесенный в Государственную Думу депутатом П.В. Крашенинниковым и сенатором А.А. Клишасом проект Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>. Однако если в отношении системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочий, порядка взаимодействия между собой законом достаточно подробно прописываются правовые механиз-

мы, укрепляющие единство системы публичной власти, то, что касается форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, фактически ничего нового не предлагается. В основном повторяются общие положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся принципов деятельности органов, входящих в единую систему, участия органов государственной власти субъекта в решении задач местного самоуправления, их права наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Конкретизация задач органов государственной власти по содействию развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, предполагается, будет осуществлена в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, другими федеральными законами и принимаемыми

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 17.11.2021).

в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Так что в отношении расширения и укрепления взаимодействия органов публичной власти еще предстоит разработать и принять соответствующие законы. Причем сделать это целесообразно лишь после разработки и принятия по поручению Президента Российской Федерации Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года.

В этой связи эффективным правовым механизмом согласованного взаимодействия органов публичной власти могут стать закрепленные в Основах, а затем и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» категории предметов совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем более что в указанном Законе закреплен ряд полномочий органов местного самоуправления, входящих и в перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Например, закрепленные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такие вопросы местного значения муниципального района, как разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, ... обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству), осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья и некоторые другие, также входят в полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Закреплены такие полномочия органов государственной власти и в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Предпосылкой включения понятия «предметы совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» в категориальный аппарат является ст. 133 Конституции в новой редакции, устанавливающая, что местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных

функций. Заметим, что речь идет не о выполнении отдельных государственных полномочий, которыми и ранее могли быть наделены органы местного самоуправления, а именно о выполнении иных публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти. А это как раз может быть предметом совместного ведения.

Опыт законодательного закрепления предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления существовал в Тюменской области. Еще в 1997 г. был принят Закон «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»<sup>2</sup>. Законом устанавливались способы определения предметов совместного ведения, порядок согласования вопросов, закрепляемых законодательством области в совместное ведение, условия и порядок заключения договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления по отнесению вопросов к совместному ведению и разграничению по этим предметам полномочий и др. Практика деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления подтверждает реальное существование предметов совместного ведения, что нашло свое отражение в федеральном и региональном законодательстве<sup>3</sup>.

Формирование совместных сфер деятельности, закрепление совместных предметов ведения при четком разграничении полномочий по этим предметам ведения послужит преодолению разрыва между уровнями публичной власти. Муниципальная власть по своей природе является разновидностью государственной власти на местном уровне. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «несколько странно предполагать, что до какого-то уровня вниз идет государственная власть, а далее начинается власть местного самоуправления, причем отделенная от государственной власти»<sup>4</sup>. Ученый обоснованно включает уровень местного самоуправления в вертикаль власти в Российской Федерации<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Закон Тюменской области от 25 июля 1997 г. № 101 (с изм. от 27.02.1998) «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См. подробнее: Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.

<sup>4</sup> Актуальные проблемы совершенствования федеративного устройства России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. № 17 (148). С. 26.

<sup>5</sup> Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник ТюмГУ. 2009. № 2. С. 12.

Внесенные поправки в Конституцию РФ, по мнению Н.Л. Пешина, создают правовые механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти<sup>6</sup>. Со временем эта тенденция может привести к изменению ошибочной, по мнению ряда ученых, формулировки ст. 12 Конституции (в случае принятия новой Конституции)<sup>7</sup>. Справедливо утверждает Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, что «конструкция ст. 12 Конституции РФ дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти, в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним локальным звеном публичной власти в Российской Федерации»<sup>8</sup>. Признание государственной природы местного самоуправления вовсе не исключает самой идеи местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Однако ее реализация в новых реалиях конституционной реформы предполагает совершенствование не только территориальной организации местного самоуправления, но и существенное перераспределение полномочий между уровнями публичной власти, вовлечение в сферу осуществления публичных функций институтов гражданского общества, в частности территориально-общественного самоуправления.

В литературе не первый год звучит предложение о преобразовании районов и городских округов в органы государственной власти с оставлением местного самоуправления на уровне сел, поселков. По мнению А.И. Казанника, в муниципальном районе местного самоуправления не может быть по определению, поскольку население муниципального района проживает на территории других муниципальных образований, а перечень вопросов местного значения муниципального района сводится преимущественно к его участию в осуществлении государственных функций<sup>9</sup>. Такого же мнения придерживается и профессор В.Б. Евдокимов, который предлагает установить базовый территориальный уровень для осуществления местного самоуправления в границах сельсовета, поселка, микрорайона, а в административно-территориальных единицах — городе, районе — уровень государственного управления с формированием территориальных исполнитель-

ных органов государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>10</sup>.

Соглашаясь в принципе с таким подходом, полагаем, что территориальные органы власти районов, городов могли бы называться органами государственной власти и местного самоуправления. А по существу как выполнять государственные функции, так и решать вопросы местного значения. В прошлом опыт деятельности местных советов народных депутатов, являвшихся, по сути, органами государственной власти и местного самоуправления, свидетельствует о существовавшем положительном потенциале этих органов власти. Не зря в настоящее время реанимируются такие формы их деятельности, как наказы избирателей, отчеты депутатов перед избирателями, предварительное обсуждение населением нормативно-правовых актов.

Как отмечается в одной из публикаций, общий смысл конституционных новелл дает основание утверждать, что намечено возвращение в определенной степени к советской системе построения власти (в части взаимоотношений государственной и местной властей), но уже в новой оболочке. Из этого делается вывод, что концентрация власти в районах, городах ухудшит жизнь населения в деревнях и селах, люди утратят последнюю возможность самостоятельно решать дела своей общины<sup>11</sup>. Эти опасения, безусловно, не напрасны. Однако если дополнить предлагаемую территориальную модель организации публичной власти реальным общественным территориальным самоуправлением в городских и сельских поселениях, передав ему законами ряд дополнительных полномочий, можно сформировать эффективно действующую систему единой публичной власти<sup>12</sup>.

Реальное соединение общественного самоуправления с осуществлением внешнего государственного управления общими делами позволит консолидировать публичную власть, укрепить взаимодействие с общественной властью, являющейся разновидностью публичной власти. Укреплению взаимодействия всех форм публичной власти, включая и общественную власть, будет способствовать и дополнение п. е1 ст. 114 Конституции

<sup>6</sup> См.: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8.

<sup>7</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник. М., 2001. Т. 1. С. 351.

<sup>8</sup> См.: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 октября.

<sup>9</sup> Казанник А.И. В плену надуманных конструкций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 23.

<sup>10</sup> См.: Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11.

<sup>11</sup> См.: Жилев В.А., Быкова А.Г. Будущее местного самоуправления в Российской Федерации: возвращение к советской системе построения власти в новой оболочке? // Научный вестник Омской академии МВД России. 2021. № 2 (81). С. 154.

<sup>12</sup> Более подробно о совершенствовании законодательного регулирования территориального общественного самоуправления см.: Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33–37.

Российской Федерации, предусматривающее, что Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики».

Высказанные суждения являются дискуссионными. Но для того и существует юридическая наука, чтобы не только комментировать положения законов, а прогнозировать развитие системы публичной власти, обсуждать и вырабатывать рекомендации властям по дальнейшей конституционализации отраслей права.

В связи с закреплением в Конституции Российской Федерации вхождения муниципальной власти в единую систему публичной власти, установлением дополнительных характеристик местного самоуправления появилась необходимость дальнейшего развития муниципального права, как самостоятельной комплексной отрасли права, осмысления и прогнозирования путей развития и отрасли, и практики, форм и принципов функционирования местного самоуправления. Актуальными являются научные исследования, связанные с совершенствованием территориальной организации местного самоуправления и государственного управления на местах; развитием общественного участия граждан в деятельности органов местного самоуправления; реформированием публичной службы, разработкой Кодекса публичной службы, федеральных законов об общих принципах организации и деятельности общественных палат муниципальных образований, общественного

территориального самоуправления и по другим проблемам.

Особый интерес для исследователей представляют вопросы, связанные с местом и ролью органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления в создаваемых согласно утвержденному Правительством Российской Федерации перечню инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. агломерациях городов<sup>13</sup>. Как отмечает Д. Журавлев, научный руководитель Института региональных проблем, «агломерации — это не только большие города, но и территории между ними, которые будут заполняться небольшими коттеджными поселками»<sup>14</sup>.

Конституционализация в действующем отраслевом законодательстве поправок о муниципальной власти в единой системе публичной власти не исключает прогнозирования дальнейшего углубления конституционной реформы, проработок возможных вариантов конституционного регулирования устройства и функционирования публичной власти, государственного управления и местного самоуправления с широким вовлечением в эти процессы институтов гражданского общества. На современном этапе развития российского государства эти стратегические задачи должны стать приоритетными для исследователей — представителей публично-правовых отраслей права.

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

<sup>14</sup> Лазарева Е. Правительство РФ расселит миллионы россиян по агломерациям. URL: <https://ura.news/articles/1036283308>

## Литература

1. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакьян // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5–15.
2. Безуглов А.А. Конституционное право России. В 3 томах. Т. 1 : учебник / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов. Москва : Профобразование, 2001. 750 с.
3. Евдокимов В.Б. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития / В.Б. Евдокимов, Е.Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 18–23.
4. Жиляев В.А. Будущее местного самоуправления в Российской Федерации: возвращение к советской системе построения власти в новой оболочке? / В.А. Жиляев, А.Г. Быкова // Научный вестник Омской академии МВД России. 2021. Т. 27. № 2 (81). С. 151–155.
5. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 10 октября.
6. Казанник А.И. В плену надуманных конструкций / А.И. Казанник // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 22–26.
7. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.
8. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.
9. Чеботарев Г.Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации / Г.Н. Чеботарев // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33–37.