

УДК 342.55

DOI: 10.34670/AR.2020.86.56.037

Правовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления (на примере Тюменской области)

Приймак Анастасия Александровна

Аспирант,
кафедра государственного и муниципального права,
Сургутский государственный университет,
628412, Российская Федерация, Сургут, просп. Ленина, 1;
e-mail: strelnikova0777302s@mail.ru

Сунцов Александр Павлович

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного и муниципального права,
Сургутский государственный университет,
628412, Российская Федерация, Сургут, просп. Ленина, 1;
e-mail: Suncovap@duma72.ru

Аннотация

В статье анализируются предложенные Президентом РФ в январе 2020 г. поправки к Конституции РФ, меняющие статус местного самоуправления в системе публичной власти. Рассматриваются вопросы соотношения государственных и муниципальных органов власти, входящих в единую систему публичной власти. Исследуются ключевые моменты формирования современной системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в России, оцениваются перспективы функционирования единой системы публичной власти. Обобщается опыт Тюменской области по закреплению на законодательном уровне предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, а также созданию их координационных органов. Делается вывод о том, что одним из обязательных условий действенности работы этой системы публичной власти является эффективное взаимодействие всех закрепленных в Конституции РФ видов публичной власти. В этих целях при подготовке соответствующих изменений в федеральное законодательство должен быть учтен опыт субъектов РФ по законодательному закреплению как предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, так и их координационных органов.

Для цитирования в научных исследованиях

Приймак А.А., Сунцов А.П. Правовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления (на примере Тюменской области) // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 10А. С. 307-313. DOI: 10.34670/AR.2020.86.56.037

Ключевые слова

Президент, поправки, Конституционный Суд, Конституция Российской Федерации, система публичной власти, органы местного самоуправления, органы государственной власти, Совет представительных органов местного самоуправления, координационные органы, предметы совместного ведения.

Введение

По мнению Президента РФ, разрыв между государственными и муниципальными органами власти создает раздельность и запутанность их полномочий [Послание..., www]. Подобные противоречия и неэффективность взаимодействия федеральных и местных органов власти позволяют обосновать необходимость внесения в Конституцию РФ поправок, затрагивающих вопросы системы органов публичной власти в России. Эти поправки содержатся в проекте закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Основная часть

Согласно положениям действующей Конституции РФ, аксиомой нашего государства является обеспечение равенства прав всех граждан страны, независимо от территории их проживания.

В то же время, как отметил глава государства, возможности и гарантии в разных субъектах РФ и муниципалитетах обеспечиваются по-разному, и это, по его мнению, несправедливо по отношению к нашим гражданам и несет открытую угрозу всему обществу и целостности самого государства.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин считает, что ст. 12 Конституции РФ дает повод отдельным авторам для противопоставления органов местного самоуправления органам государственной власти. Однако, по его мнению, «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации» [Зорькин, www].

Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. Так, В.Е. Чиркин обосновал реальность существования «публичной муниципальной власти» наравне с государственной властью [Чиркин, 2005].

Именно Конституционный Суд РФ, как справедливо отмечает Н.А. Филиппова, впервые на правовом уровне (в Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П) использовал термин «публичная власть» в качестве общей (родовой) категории, объединяющей государственную власть федерального и регионального уровня с негосударственной публичной властью муниципальных образований [Филиппова, 2017].

Однако отсутствие на законодательном уровне понятия «публичная власть» обусловило возникновение научной дискуссии о содержании этой правовой категории. Данная дискуссия продолжается и после принятия упомянутого выше решения Конституционного Суда РФ.

Термин «публичная власть», по А.Н. Савенкову и В.Е. Чиркину, используется с целью обобщения или объединения государственной власти, власти субъектов РФ и местного самоуправления [Савенков, Чиркин, 2018].

По мнению С.А. Авакьяна, понятие публичной власти, согласно Конституции РФ, отделено

от государственной власти, но взаимодействует с нею: «политическую власть также называют публичной ввиду того, что она реализуется в обществе и направлена широким массам (т. е. публично)» [Авакьян, 2015, www].

Такой подход к содержанию термина «публично», т. е. обращение к широким массам, позволил ряду авторов обосновать существование таких категорий, как «корпоративная публичная власть», «публичная власть институтов гражданского общества», «региональная публичная власть», «публичная муниципальная власть».

Таким образом, регламентирование принципа единой системы органов публичной власти и формирования эффективного функционирования между федеральными и муниципальными органами власти в тексте Конституции РФ своевременно и вполне обоснованно.

Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, в Основной закон включены ряд положений о публичной власти. Так, в новой редакции п. «г» ч. 2 ст. 71 Конституции РФ к вопросам исключительного ведения Российской Федерации отнесена сфера организации публичной власти. В ст. 80 Основного закона, которая регламентирует конституционно-правовой статус Президента РФ, термин «органы государственной власти» заменен категорией «органы, входящие в единую систему публичной власти».

В поправках к Конституции РФ, регламентирующих конституционно-правовые основы местного самоуправления, устанавливаются публичные функции, которые ранее не встречались в тексте Конституции РФ. Так, ст. 132 дополнена ч. 3 следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Одновременно на конституционном уровне (в ст. 133 Основного закона) закреплено положение о том, что местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных затрат, возникших у них при выполнении публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти.

По мнению Г.Н. Чеботарева, одной из новаций в правовом регулировании взаимодействия муниципальных и государственных органов власти может стать закрепление на уровне Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ правовой категории «предметы совместного ведения» [Чеботарев, 2020].

Практика использования данной категории на уровне регионального законодательства зарекомендовала себя с положительной стороны в Тюменской области. Так, в Законе Тюменской области от 25 июля 1997 г. № 101, во второй главе, посвященной предметам совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований, были урегулированы следующие вопросы:

- законодательный и договорной способы определения перечня предметов совместного ведения и процедуры их осуществления. Если первый из указанных способов обеспечивал единый подход в этом вопросе по всей Тюменской области, то договорной способ касался конкретного муниципального образования;
- особенности осуществления согласованных предметов совместного ведения и принятие правовых и муниципальных актов при их реализации;
- разрешение споров и разногласий в анализируемой сфере. Эти разногласия и споры могли разрешаться через согласительные процедуры или в судебном порядке.

Кроме сферы взаимодействия органов государственной власти и муниципальных образований к предмету конституционного права следует отнести и их координационные

органы. Так, в Тюменской области с положительной стороны зарекомендовала себя работа Совета представительных органов муниципальных образований. В его состав по должности входят спикер областной думы и руководители представительных органов городских округов и муниципальных районов Тюменской области.

В Постановлении Тюменской областной Думы от 25 ноября 2008 г. № 1177 в числе основных задач и функций Совета обозначены следующие направления его деятельности:

- подготовка проектов правовых актов Тюменской области: законов, программ и договоров, затрагивающих интересы местного самоуправления;
- разработка рекомендаций по совершенствованию взаимодействия Тюменской областной Думы с представительными органами городских округов и муниципальных районов;
- обсуждение практики исполнения в Тюменской области законодательства о местном самоуправлении;
- выявление положительного опыта муниципального нормотворчества;
- обеспечение условий для взаимодействия на постоянной основе депутатов Тюменской областной Думы с депутатами муниципальных образований.

Как показывает практика, наиболее плодотворное взаимодействие на постоянной основе депутатов областной Думы с депутатами муниципальных образований осуществляется в рамках одной политической партии.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать вывод о том, что одним из обязательных условий действенности работы системы публичной власти является эффективное взаимодействие всех закрепленных в Конституции РФ ее видов. В этих целях при подготовке соответствующих изменений в федеральное законодательство должен быть учтен опыт субъектов РФ по законодательному закреплению как предметов совместного ведения муниципальных и государственных органов, так и их координационных органов.

Библиография

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон. М., 2015. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/
2. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
4. О Положении о Совете представительных органов муниципальных образований Тюменской области: постановление Тюменской областной Думы от 25.11.2008 № 1177. URL: <http://docs.cntd.ru/document/439021965>
5. 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: закон Тюменской области от 25.07.1997 № 101. URL: <https://base.garant.ru/18709801/>
6. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11.03.2020: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11.03.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
7. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П. URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/
9. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». URL: <http://duma.gov.ru/media/files/L11oSoAABMRzlZw9pqPXRDbR87W0hxEv.PDF>
10. Романовская О.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. С. 11-23.
11. Савенков А.Н., Чиркин В.Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18-29.
12. Сунцов А.П., Красносельских И.М. Межрегиональное сотрудничество депутатских фракций «Единая Россия» и представительных органов государственной и муниципальной власти Тюменской области // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: современное состояние и перспективы». Тюмень, 2016. С. 164-172.
13. Филиппова Н.А. Публичная власть в современном государстве: правовые основы организации. Surgut: SurgUT, 2017. 82 с.
14. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19-23.
15. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. 174 с.
16. Югов А.А. Понятие и система основных функций публичной власти // Российский юридический журнал. 2008. № 1. С. 40-44.

Legal aspects of the interaction between state and local authorities (a case study of the Tyumen region)

Anastasiya A. Priimak

Postgraduate,
Department of state and municipal law,
Surgut State University,
628412, 1 Lenina av., Surgut, Russian Federation;
e-mail: strelnikova0777302s@mail.ru

Aleksandr P. Suntsov

Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of state and municipal law,
Surgut State University,
628412, 1 Lenina av., Surgut, Russian Federation;
e-mail: Suncovap@duma72.ru

Abstract

The article carries out an analysis of the amendments to the Constitution of the Russian Federation proposed by the President of the Russian Federation in January 2020, which change the status of local self-government in the system of public authority. It considers the issues of the correlation between state and local authorities that are part of the single system of public authority. The article examines the key points of the formation of the modern system of the interaction between state and local authorities in Russia, and assesses the prospects for the functioning of a unified

system of public authority. It summarises the Tyumen region's experience of enshrining the joint jurisdiction of state and local authorities at the legislative level, as well as creating their coordinating bodies. The authors of the article conclude that the effective interaction among all types of public authority enshrined in the Constitution of the Russian Federation is one of the mandatory conditions for the effectiveness of this system of public authority. To this end, when preparing the relevant amendments to the federal legislation, it is necessary to take into account the experience of the constituent entities of the Russian Federation related to enshrining both the joint jurisdiction of state and local authorities and their coordination bodies.

For citation

Priimak A.A., Suntsov A.P. (2020) *Pravovye aspekty vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya (na primere Tyumenskoi oblasti)* [Legal aspects of the interaction between state and local authorities (a case study of the Tyumen region)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (10A), pp. 307-313. DOI: 10.34670/AR.2020.86.56.037

Keywords

President, amendments, Constitutional Court, Constitution of the Russian Federation, system of public authority, local authorities, state authorities, Council of Representative Local Authorities, coordination bodies, joint jurisdiction.

References

1. Avak'yan S.A. (2015) *Konstitutsionnyi leksikon* [The constitutional lexicon]. Moscow. Available at: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/avakyan_sa_konstitucionnyj_leksikon/ [Accessed 25/09/20].
2. Chebotarev G.N. (2020) Kak ukrepit' edinyuyu sistemu publichnoi vlasti? [How to strengthen the unified system of public authority?] *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 3, pp. 19-23.
3. Chirkin V.E. (2005) *Publichnaya vlast'* [Public authority]. Moscow: Yurist' Publ.
4. Filippova N.A. (2017) *Publichnaya vlast' v sovremennom gosudarstve: pravovye osnovy organizatsii* [Public authority in modern states: legal foundations of the organisation]. Surgut: Surgut State University.
5. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 25/09/20].
6. *O Polozhenii o Sovete predstavitel'nykh organov munitsipal'nykh obrazovaniy Tyumenskoi oblasti: postanovlenie Tyumenskoi oblastnoi Dумы ot 25.11.2008 № 1177* [On the Regulations on the Council of the Representative Local Authorities of the Tyumen region: Resolution of the Tyumen Regional Duma No. 1177 of November 25, 2008]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/439021965> [Accessed 25/09/20].
7. *O printsipakh razgranicheniya polnomochii po predmetam sovместного vedeniya mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti oblasti i munitsipal'nyimi obrazovaniyami i poryadke nadeleniya organov mestnogo samoupravleniya otdel'nyimi gosudarstvennymi polnomochiyami: zakon Tyumenskoi oblasti ot 25.07.1997 № 101* [On the principles of the separation of powers in the sphere of joint jurisdiction between the state authorities of the region and municipalities and the procedure for granting local authorities certain state powers: Law of the Tyumen region No. 101 of July 25, 1997]. Available at: <https://base.garant.ru/18709801/> [Accessed 25/09/20].
8. *O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 11.03.2020: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 11.03.2020* [On improving the regulation of certain issues of the organisation and functioning of public authority: Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ [Accessed 25/09/20].
9. *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii punkta 6 stat'i 4, podpunkta "a" punkta 3 i punkta 4 stat'i 13, punkta 3 stat'i 19 i punkta 2 stat'i 58 Federal'nogo zakona ot 19 sentyabrya 1997 g. "Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii": postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot*

- 10.06.1998 № 17-P [On checking the constitutionality of the provisions of Item 6 of Article 4, Subitem "a" of Item 3 and Item 4 of Article 13, Item 3 of Article 19 and Item 2 of Article 58 of the Federal Law of September 19, 1997 "On the basic guarantees of the electoral rights of citizens of the Russian Federation and their right to participate in referendums": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 17-P of June 10, 1998]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/ [Accessed 25/09/20].
10. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu ot 15.01.2020* [The presidential address to the Federal Assembly of the Russian Federation delivered on January 15, 2020]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/ [Accessed 25/09/20].
 11. *Proekt zakona Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii "O sovershenstvovanii regulirovaniya otchel'nykh voprosov organizatsii publichnoi vlasti"* [The draft law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organisation and functioning of public authority"]. Available at: <http://duma.gov.ru/media/files/L11oSoAABMRzLZw9pqPXRDbR87W0hxEv.PDF> [Accessed 25/09/20].
 12. Romanovskaya O.V. (2017) Delegirovanie gosudarstvennykh polnomochii organam mestnogo samoupravleniya [Delegating state powers to local authorities]. *Grazhdanin i pravo* [Citizens and law], 7, pp. 11-23.
 13. Savenkov A.N., Chirkin V.E. (2018) Konstitutsionnye osnovy sotsial'nogo i territorial'nogo edinstva i differentsiatsii publichnoi vlasti. O novom prochtenii i 25-letnem opyte osushchestvleniya nekotorykh polozhenii Konstitutsii RF 1993 g. [Constitutional foundations of social and territorial cohesion and differentiation of public authority. On the new interpretation and 25-year experience of implementing certain provisions of the Constitution of the Russian Federation of 1993]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 12, pp. 18-29.
 14. Suntsov A.P., Krasnosel'skikh I.M. (2016) Mezhhregional'noe sotrudnichestvo deputatskikh fraktsii "Edinaya Rossiya" i predstavitel'nykh organov gosudarstvennoi i munitsipal'noi vlasti Tyumenskoi oblasti [Interregional cooperation between the deputy factions of the political party *United Russia* and the representative state and local authorities of the Tyumen region]. *Materialy mezhhregional'noi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Konstitutsionno-pravovoi status sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy"* [Proc. Conf. "The constitutional legal status of the constituent entity of the Russian Federation: the current state and prospects"]. Tyumen, pp. 164-172.
 15. Yugov A.A. (2008) Ponyatie i sistema osnovnykh funktsii publichnoi vlasti [The concept and system of the main functions of public authority]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian juridical journal], 1, pp. 40-44.
 16. Zor'kin V.D. *Bukva i dukh Konstitutsii* [The essence of the Constitution]. Available at: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> [Accessed 25/09/20].