

# НОВОЕ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

**Инга Анатольевна Старостина,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**П**отенциал обновленной Конституции РФ предполагает адаптацию к новой реальности, корректировку и трансформацию системы правового регулирования<sup>1</sup>.

Модернизированная в результате реформы 2020 г. конституционная формула публичной власти включает, в частности, вопросы ее уровней и межуровневого взаимодействия, ориентируясь в рамках теории компетенции на принципы взаимодополняемости и взаимозаменяемости во взаимоотношениях органов публичной власти при принятии публично-властных решений.

Объективная необходимость конституционно-правового взаимодействия в период реформирования текущего законодательства предполагает новые подходы в регулировании региональной и муниципальной власти.

Концепция нового Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> основана на конституционном принципе единства публичной власти и представляет обновленную модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации. Среди принципов, закрепленных в данном акте, особое значение в сфере правового регулирования межуровневого взаимодействия имеют: согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях — на федеральном, региональном и муниципальном; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и гарантии финансового обеспечения разграничения полномочий; признание и гарантированность местного самоуправления. Закон призван качественно урегулировать сферу федерально-регионально-муниципальной обратной связи и оперативного реагирования на проблемные вопросы местного уровня.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, дополненный поправками 2020 г. в части многообразия форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления,

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта РФФИ и ЭИСИ № 21-011-31220.

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Под знаком Основного закона // Российская газета. 2021. 28 октября.

<sup>2</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031> (дата обращения — 15 января 2022 г.). С принятием данного акта утрачивает силу Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», также предусматривается изменение более 60 законов, включая законодательство о местном самоуправлении.

по мнению Конституционного Суда РФ<sup>3</sup>, сохранил свою первоначальную неизменность. Новая норма ч. 3 ст. 132 Конституции РФ имеет целеполагающий характер и устанавливает, что такое взаимодействие осуществляется для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории муниципального образования. Конституционными формами соответствующего взаимодействия, учитывая переход к одноуровневой организации местного самоуправления на основе принципа привязки к населению<sup>4</sup>, являются: наделение федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти субъекта Российской Федерации; участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий.

Однако практика следует в направлении дальнейшего сокращения поселенческого уровня организации местного самоуправления, появлении у местных органов публичной власти значительного блока государственно-правовых полномочий, расширенного вмешательства органов государственной власти в вопросы формирования органов местного самоуправления<sup>5</sup>.

Новая законодательная модель организации региональной публичной власти предусматривает функциональное и институциональное совершенствование механизма взаимодействия с муниципальной властью. В частности, эта модель предполагает:

- возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления;

- возможность дистанционного взаимодействия органов публичной власти, которое учитывает процессы цифровизации и эпидемиологическую ситуацию;

- право представителей муниципальных органов, наряду с территориальными федеральными органами исполнительной власти, региональными исполнительными органами и их руководителями, по приглашению законодательного органа субъекта Российской Федерации выступать в региональном представительном органе и отвечать на вопросы депутатов, включая дистанционную форму такого участия в заседаниях, на основе регионального законодательства;

- право органов публичной власти обращаться в Государственный Совет в целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения разногласий, в том числе между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, включая вопросы передачи полномочий между этими органами, для достижения согласованного их решения на основе федерального закона и законов субъектов Российской Федерации.

Стратегия законодательной деятельности Государственной Думы восьмого созыва (2021—2026 гг.) при осуществлении правового регулирования всех уровней публичной власти, включая порядок ее формирования посредством института выборов, включает дальнейшую легитимацию инновационных технологий с учетом современного процесса цифровизации.

В качестве серьезного вклада в решение проблемы включения инновационных технологий в предмет избирательного права рассматривается законодательное закрепление *принципа безопасности избирательного процесса*. Предполагается, что этот новый принцип послужит основой широкого комплекса обязанностей государства как организатора выборов: обязанность полной верификации и гласность инновационных техно-

<sup>3</sup> См.: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 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 силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст.1855.

<sup>4</sup> См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения — 16 января 2022 г.).

<sup>5</sup> См.: Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 60—63.

логий, обеспечение новых прав и гарантий участников выборов, общественный контроль<sup>6</sup>.

Новая норма ч. 3 ст. 131 Конституции РФ содержит положение о том, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Конституционная допустимость такого специального, особого правового регулирования в системе межуровневого взаимодействия предполагает в том числе возможность перехода от дуалистической к административной модели местного самоуправления<sup>7</sup>, что сужает демократический потенциал муниципальной власти.

При этом остается открытым вопрос о пределах дискреции федерального законодателя: будет ли использоваться универсальное регулирование — установление общих основ с учетом определенных особенностей либо «индивидуализированное», «именное» регулирование для каждой территории в отдельности.

Наполнение взаимодействия между уровнями публичной власти необходимым и достаточным содержанием и объемом рассматривается в конституционно-правовой действительности в качестве одной из приоритетных проблем.

Нормативное определение единой системы публичной власти, сформулированное в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>8</sup>, включает совокупность органов публичной власти: федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления. Такой подход требует от федерального и регионального законодателей обеспечить сбалансированное интегрированное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что субъектный состав понятия «единая система публичной власти» федеральный законодатель ограничил перечнем только определенных органов публичной власти, система взаимодействия всех уровней публичной власти должна включать и институты гражданского общества как субъекты конституционно-правового взаимодействия. В связи с этим региональный законодатель должен быть правомочен осуществлять субсидиарное расширительное правовое регулирование.

С 2020 г. в связи с пандемией усилилось вмешательство законодателя в сферу конституционных прав и свобод граждан — было введено немало ограничений в целях защиты прав и интересов других лиц. Позиция федерального Центра<sup>9</sup> по этому поводу сконцентрирована в дискуссионном тезисе «о защите большинства как фундаментальном принципе демократии» и о том, что «в определенных ситуациях общественная безопасность всего населения важнее соблюдения прав и свобод отдельного гражданина». Однако конституционная демократия определяется как власть большинства, учитывающая и обеспечивающая интересы и права меньшинства, а конституционный принцип высшей ценности человека, его прав и свобод индивидуализирован.

В реформированный Основной закон в контексте межуровневого взаимодействия включен и новый медицинский аспект. На конституционном уровне закреплены такие важные признаки медицинской помощи, как ее доступность и качество. В связи с этим расширена сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72): принимаются федеральные законы и на их основе — законы субъек-

<sup>6</sup> См.: Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т. 3. № 3. С. 124—150.

<sup>7</sup> См.: Местное самоуправление в единой системе публичной власти / Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М., 2020. С. 219—221.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

<sup>9</sup> Медведев Д.А. Шесть уроков одной пандемии. Заместитель Председателя Совета Безопасности РФ о прошлом, настоящем и будущем борьбы с COVID-19 // Российская газета. 2021. 1 ноября.

тов Российской Федерации посредством включения вопросов здравоохранения, в том числе об обеспечении доступной медицинской помощи, сохранении и укреплении общественного здоровья, создании условий для ведения здорового образа жизни. Среди конституционных полномочий органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 132) закреплено новое полномочие по обеспечению доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом (при этом из перечня полномочий исключена охрана общественного порядка и включено введение местных налогов и сборов).

Новая редакция ст. 67 Конституции РФ включает в состав территории России федеральные территории — новые внутригосударственные образования, не являющиеся субъектами Российской Федерации и находящиеся под непосредственным управлением федеральных органов государственной власти. В особый статус федеральных территорий заложен потенциал более эффективного управления в целях поддержки баланса между обеспечением прав граждан и сохранением государственных интересов.

В соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) «О федеральной территории «Сириус»»<sup>10</sup> (далее — Федеральный закон о территории «Сириус») данная федеральная территория имеет статус публично-правового образования общегосударственного стратегического значения с определенной целевой направленностью. Систему органов публичной власти самой федеральной территории «Сириус» составляют три вида органов: совет — представительный орган во главе с его председателем; администрация — исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой администрации; иные органы публичной власти, если их образование предусмотрено уставом федеральной территории.

Правовое регулирование разных аспектов функционирования федеральной территории включает международные акты, акты федерального уровня и ее собственные акты — устав и нормативные правовые акты ее органов публичной власти. Важным является вопрос о сферах и пределах нормотворческой самостоятельности и активности самой федеральной территории, а также степени участия Краснодарского края как регионального законодателя.

Анализ Федерального закона о территории «Сириус» показывает, что органы публичной власти федеральной территории аккумулируют полномочия всех трех уровней публичной власти<sup>11</sup>. Органы государственной власти Краснодарского края на федеральной территории осуществляют узкий круг полномочий, учитывая установленные Федеральным законом о территории «Сириус» особенности ее статуса. Соответственно законодательство Краснодарского края применяется на федеральной территории в ограниченном объеме. При этом следует учитывать законодательную допустимость назначения высшим должностным лицом Краснодарского края одного из 17 членов совета федеральной территории, что указывает на региональное, хотя и единичное, представительство при принятии местных публично-властных решений.

Законодательная конструкция федеральной территории «Сириус» с учетом практики ее реализации предполагает ее большую проработанность и корректировку, прежде всего в части исходного положения об определении федеральной территории. Актуальным может стать понятие федеральной территории как «территории муниципального образования или нескольких муниципальных образований, в пределах которых осуществление региональных полномочий (а также факультативно решение вопросов местного значения) передается Российской Федерации в лице соответствующих органов и должностных лиц»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> СПС «Гарант».

<sup>11</sup> См.: Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36—45.

<sup>12</sup> Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28—33.

Новая редакция ст. 70 Конституции РФ допускает возможность постоянного пребывания некоторых федеральных органов государственной власти не в столице, а в другом городе. По мнению разработчиков конституционных новелл<sup>13</sup>, закрепление такой возможности связано с размерами территории России и направлено на обеспечение децентрализации органов управления, формирование условий для появления новых потенциальных центров роста агломераций<sup>14</sup>. Такой подход связывается с более широкой пространственной организацией системы государственного управления для стимулирования активизации всех уровней политических, экономических и социальных процессов. Однако эти вопросы относятся к сфере исключительного ведения Российской Федерации, что минимизирует возможность регионального правового регулирования.

Новое «нестолечное» место постоянного пребывания федеральных органов государственной власти устанавливается федеральным конституционным законом. Конституционный Суд РФ обосновал такую допустимость существующей практикой в отношении себя (с 2010 г.) и Верховного Суда РФ (с 2014 г.), местом постоянного пребывания которых является город федерального значения Санкт-Петербург.

Из федеральных органов государственной<sup>15</sup> власти, чье место постоянного пребывания может быть перенесено из столицы в другой город, федеральным конституционным законом устанавливается только статус Правительства РФ<sup>16</sup>. Для Президента РФ и Федерального Собрания не предусмотрено принятие специальных законов об их статусе: конституционные нормы об этих органах являются необходимыми и достаточными. На современном этапе для главы государства перенос места постоянного пребывания из Москвы в другой город неактуален. Для парламента России это допустимо.

Особенности правового регулирования регионального и муниципального уровней взаимодействия в городе Москве проявляются в сочетании ее разнообразных конституционно-правовых статусов: как субъекта Российской Федерации, как столицы России, как города с особенностями организации местного самоуправления. Закон города Москвы от 17 февраля 2021 г. № 3 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы»<sup>17</sup> направлен именно на завершение реализации отдельных полномочий органами местного самоуправления муниципальных округов в целях перераспределения полномочий между органами государственной власти Москвы и органами местного самоуправления муниципальных округов.

Законодательные изменения 2021 года в части наделения отдельными полномочиями органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы касались таких сфер, как опека, попечительство и патронаж<sup>18</sup>; организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спор-

<sup>13</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 53.

<sup>14</sup> О современных проблемах агломераций см. подробнее: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М., 2019; Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141—156; Шургина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39—43.

<sup>15</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «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 силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>16</sup> Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>17</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2021. № 4. Ст. 3.

<sup>18</sup> Закон г. Москвы от 26 декабря 2007 г. № 51 (ред. от 17 февраля 2021 г.) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» // СПС «Гарант».

тивной работы с населением по месту жительства<sup>19</sup>; образование и организация деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>20</sup>.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>21</sup> закрепляет особенности информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в городе Москве (ст. 21). Суть изменений состоит в том, что при предоставлении соответствующих услуг и исполнении определенных функций обмен информацией и документами, находящимися в распоряжении федеральных органов исполнительной власти (а также органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций) в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами (а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами), может осуществляться путем обмена совокупностью данных, содержащих необходимые документы и информацию в отношении неограниченного круга лиц, неограниченного количества государственных и муниципальных услуг, государственных и муниципальных функций.

Устанавливается, что при таком обмене обработка персональных данных осуществляется на основе п. 2, 4 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О персональных данных»<sup>22</sup>. На направленные при таком обмене межведомственные запросы о предоставлении документов и информации, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, не распространяются требования ч. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>23</sup>.

На присоединение к Москве части территории Московской области в связи с изменением границ в 2011—2012 гг. повлияли особенности межрегионального и муниципального взаимодействия этих субъектов Российской Федерации. Москва как выгодоприобретатель больших территориальных ресурсов, новых бюджетных поступлений и направлений своего социально-экономического развития имеет преимущества во взаимодействии с Московской областью, для которой такое сотрудничество является не вполне равноправным.

Оценочный подход<sup>24</sup> к результатам межрегионального взаимодействия граничащих между собой субъектов Российской Федерации, один из которых много- и сложностатусный и в этом смысле всепоглощающий и «государствообразующий» в силу столичных функций, дает основание полагать, что возможности жителей присоединенных к Москве территорий в части решения вопросов местного значения были ограничены. Кроме того, при изменении границ не учитывалось мнение граждан, так как необходимый в таких случаях референдум не проводился.

<sup>19</sup> Закон г. Москвы от 25 октября 2006 г. № 53 (ред. от 17 февраля 2021 г.) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» // Там же.

<sup>20</sup> Закон г. Москвы от 28 сентября 2005 г. № 47 (ред. от 17 февраля 2021 г.) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Там же.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> См.: Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011—2012 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 65—70.

Особенностью Москвы в сфере межуровневого взаимодействия является активная реализация Московской городской Думой права опережающего правового регулирования. Так, закрепленные в Законе города Москвы «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» гарантии впоследствии нашли отражение в Федеральном законе от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве»<sup>25</sup>.

Также в отношении Москвы законодательно предусмотрена возможность проведения экспериментов в целях повышения эффективности деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления<sup>26</sup>. Федеральный законодатель рассматривает Москву в качестве конституционно-правового экспериментального пространства в сфере организации публичной власти регионального уровня<sup>27</sup>.

Конституционно значимые цели взаимодействия подсистем публичной власти сконцентрированы в сфере обеспечения общественного блага. Конституционно-правовое определение публичной власти предусматривает оптимальные и эффективные формы реализации демократических ценностей, принципов, стандартов.

Так, в соответствии с Законом города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 25 ноября 2020 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>28</sup> в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований предусматривается образование Совета муниципальных образований города Москвы. Правоприменительная практика исходит из нормативных основ, согласно которым взаимодействие органов государственной власти Москвы с Советом муниципальных образований включает:

- представительство региональных органов власти в составе Совета;
- направление в Совет на согласование проектов региональных правовых актов, затрагивающих вопросы организации местного самоуправления и взаимодействия городских органов исполнительной власти с органами местного самоуправления;
- присутствие представителей Совета на заседаниях Московской городской Думы и Правительства Москвы по вопросам организации местного самоуправления;
- оказание экономической поддержки Совету на основе федеральных законов и законов Москвы;
- участие в работе комиссий и рабочих групп Московской городской Думы;

<sup>25</sup> Постановление Московской городской Думы от 13 марта 2019 г. № 40 «О докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы в 2017–2018 годах» // Ведомости Московской городской Думы. 2019. № 5. Ст. 52.

<sup>26</sup> Закон города Москвы от 19 мая 2021 г. № 11 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы и проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти города Москвы, органы местного самоуправления в городе Москве в 2021 году» // Ведомости Московской городской Думы. 2021. № 7. Ст. 48; Закон города Москвы от 22 октября 2008 г. № 50 (ред. от 20 октября 2021 г.) «О муниципальной службе в городе Москве» // Там же. 2009. № 12. Ст. 257; Постановление Правительства Москвы от 8 октября 2015 г. № 653-ПП (ред. от 14 ноября 2017 г.) «О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов» // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2015. № 57.

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231; Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 15 октября 2021 г.); Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Там же.

<sup>28</sup> СПС «Гарант».

— оказание содействия в реализации решений съезда (собрания членов) Совета со стороны региональных органов исполнительной власти.

Одновременное функционирование на одной и той же территории органов публичной власти различных уровней и негосударственных структур с публично-властными полномочиями связано с конституционно-правовыми подходами к решению вопросов межуровневого взаимодействия различных органов публичной власти.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе принятия нормативных правовых актов и решений управленческого характера включает ряд аспектов:

- участие в законодательном (правотворческом) процессе<sup>29</sup>;
- согласование подходов к различным проблемам при принятии подзаконных правовых актов;
- взаимодействие по вопросам подготовки и заключения соглашений и договоров;
- взаимодействие при разрешении споров и разногласий в процессе осуществления публично-властных полномочий.

Разработанный в доктрине вопрос о разновидностях публичной власти<sup>30</sup> предполагает, что каждая модель имеет свои особенности.

Так, модель государствовидной власти субъекта федерации как государственного образования, воспринятая в России, не исключает отклонений, так как в Конституции РФ власть субъектов Российской Федерации определяется как государственная власть, что предполагает множественность государственных властей (федеральную власть и государственные власти 85 субъектов Российской Федерации). В этом усматривается правовая неопределенность, которую способно разрешить законодательное обеспечение нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

В основе модели, определяющей муниципальную публичную власть как негосударственную власть территориального публичного коллектива по вопросам местного значения, действующую в форме местного самоуправления, лежат:

- принципы subsidiarity; полной свободы действия для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти; соразмерности финансовых средств органов местного самоуправления их законным полномочиям;
- необходимость проведения заблаговременных и надлежаще оформленных консультаций с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых непосредственно затрагивающих их решений;
- потребность в расширении компетенции местного самоуправления, переводе отдельных местных инициатив на международный публичный уровень<sup>31</sup>.

Включение в Конституцию РФ новой категории «институты гражданского общества» (п. «е.1» ч. 1 ст. 114) актуализирует сферу взаимодействия региональных и муниципальных органов публичной власти с населением. Перспективными представляются взаимодействие двух уровней публичной власти (регионального и местного) с населением<sup>32</sup> и взаимодействие в рамках консультативных процедур всех трех уровней публичной власти и населения прежде всего на поселенческом уровне.

Предполагается также активизация консультативной и программной моделей, включающих постоянное (текущее, оперативное) взаимодействие органов публичной власти и населения с использованием форм прямого народовластия, совместный поиск наи-

<sup>29</sup> См.: *Фомичева О.А.* Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 32—38.

<sup>30</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12—15.

<sup>31</sup> Интернационализация конституционного права: современные тенденции / Под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2017. С. 210—222.

<sup>32</sup> См., напр.: Закон Московской области от 30 июня 2021 г. № 127/2021-ОЗ «О критериях определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав городского округа, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан» // URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения — 17 июля 2021 г.).



более приемлемых путей решения существующих проблем, разработку и внедрение программ развития, стимулирующих гражданские инициативы<sup>33</sup>.

Запущенная в апреле-мае 2021 г. общероссийская платформа za.gorodsreda.ru как часть федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» предоставляет гражданам с 14 лет посредством онлайн-голосования участвовать в составлении перечня территорий для благоустройства, а органам публичной власти позволяет формировать такие списки с учетом потребностей жителей. Целевое финансирование выделяется субъектам Российской Федерации только при условии вовлечения граждан в тему благоустройства. Такая модель взаимодействия установлена для всех городов России, кроме Москвы, где предусмотрена собственная схема финансирования городского благоустройства<sup>34</sup>. В Москве на городской платформе «Активный гражданин» в ноябре 2021 г. на инициативное общественное обсуждение был вынесен проект плана благоустройства городских дворов, скверов и природных территорий на 2022 г.

Региональное участие в правовом регулировании различных форм привлечения населения к местному самоуправлению зависит от объема предоставленных субъектам Российской Федерации прав в данной области.

При решении вопросов о соотношении государственного регулирования и саморегулирования в сфере межуровневого взаимодействия в системе публичной власти следует учитывать два аспекта:

— потребность в обоснованном сочетании централизации, децентрализации, децентрализации;

— потребность в расширении пределов для легальных каналов участия органов местного самоуправления, организаций и учреждений в решении вопросов вышестоящего уровня: переход от модели ограничений к модели поддержки самостоятельности самоорганизации граждан<sup>35</sup>.

При использовании в сфере межуровневого взаимодействия таких преимуществ цифровизации, как введение открытых процедур согласования и принятия решений и обсуждение программ совместных действий, одновременно необходимо регулировать вопросы, связанные с публичными рисками в процессе разработки, принятия и реализации решений.

Как показывает российская и зарубежная практика, пандемия стала фактором, оказывающим существенное влияние на правовое регулирование сферы конституционно-правового взаимодействия. Такое состояние правовой действительности дает основание для того, чтобы доктринально обосновать придание категории «общественная безопасность» качества нового правового принципа в конституционно-правовой сфере — принципа общественной безопасности.

На современном этапе при решении проблем взаимодействия государственных и муниципальных органов (включая проблемы коррупции на муниципальном уровне власти) предлагается исходить из отечественных концептуальных подходов к публично-властному характеру отношений с участием муниципальных органов<sup>36</sup>, а не обращаться к рецепции зарубежных норм о принципиальном отграничении муниципалитетов от органов государственной власти<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Отузян Д.А. Современные тенденции взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 28—31.

<sup>34</sup> Постановление Правительства Москвы от 24 сентября 2012 г. № 507-ПП (ред. от 2 июня 2020 г.) «О порядке формирования, согласования и утверждения перечней работ по благоустройству дворовых территорий, парков, скверов, компенсационному озеленению на объектах озеленения 3-й категории, расположенных в зоне жилой застройки, и капитальному ремонту многоквартирных домов» // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2012. № 55.

<sup>35</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М., 2021. С. 70—71.

<sup>36</sup> Например, новый подход к сочетанию конкретных законодательных мер и системных действий представлен в проекте закона о качестве управления. См.: Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. и др. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М., 2020.

<sup>37</sup> Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24—28.

В правовом регулировании регионального и муниципального взаимодействия рациональным представляется подход, предусматривающий сочетание диспозитивных и императивных механизмов с предпочтением диспозитивных механизмов<sup>38</sup>.

Оптимистический подход в развитии правового регулирования регионального и муниципального взаимодействия связан с его опережающим и преобразующим характером. ■

---

<sup>38</sup> Так, Закон Московской области от 30 июня 2021 г. № 123/2021-ОЗ «О видах регионального государственного контроля (надзора) на территории Московской области принят в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который был призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся весьма затратным мероприятием как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов.

### Ключевые слова

публичная власть, конституционно-правовое взаимодействие, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления

### Список источников

1. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11.
2. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3.
3. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / Под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2017.
4. Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т. 3. № 3.
5. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8.
6. Местное самоуправление в единой системе публичной власти / Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М., 2020.
7. Отузян Д.А. Современные тенденции взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8.
8. Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011—2012 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10.
9. Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М., 2021.
10. Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8.
11. Фомичева О.А. Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8.
12. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.
13. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.