

Взаимодействие представительных органов муниципальных образований: форма межмуниципального сотрудничества или повышение роли представительной демократии?

Шугрина Екатерина Сергеевна,

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, эксперт Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук
eshugrina@yandex.ru

В статье рассматриваются отдельные вопросы правового статуса представительных органов муниципальных образований. На основании норм законодательства, материалов правоприменительной практики обосновывается место представительного органа в системе органов местного самоуправления. Показываются особенности межмуниципального взаимодействия, а также взаимодействия представительных органов разных уровней публичной власти, обосновывается возрастающее значение подобных форм сотрудничества, имеющих большое значение для развития территории, выявления и учета интересов ее жителей, в том числе при наличии конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: представительный орган, взаимодействие, публичная власть, депутат, законодательный орган, представительная демократия, самоорганизация, представительные начала, законодательная инициатива, ассоциация представительных органов.

В декабре 2024 г. было объявлено, что 2025 г. — это год муниципального депутата¹. Символично, что уже в первой половине 2025 г. произошло несколько событий, связанных с обсуждением роли представительных органов муниципальных образований и изменением федерального законодательства. Кроме того, предпринята очередная попытка комплексной разработки теоретических основ представительства на муниципальном уровне, более глубокого осмысления роли и места представительных органов муниципальных образований в системе органов местного самоуправления².

Так, 11 апреля 2025 г. в Государственной Думе состоялась Всероссийская конференция по развитию представительных органов муниципальных образований³. А чуть раньше, 31 марта 2025 г. на площадке Президентской академии прошла конференция председателей Советов депутатов малых и исторических городов, организованная в рамках проекта ВАРМСУ «Муниципальный диалог» при поддержке Администрации Президента РФ⁴.

¹ Такое решение было принято 14 декабря 2024 г. на XXII съезде партии «Единая Россия». Сама партия позиционирует данное решение как часть кампании по подготовке к выборам 2026 г. в Государственную Думу. Более подробно об этом см.: Дмитрий Медведев: «Единая Россия» объявляет 2025 год Годом муниципального депутата. Муниципальный уровень всегда остается передним краем политической работы партии. URL: <https://er.ru/activity/news/dmitrij-medvedev-edinaya-rossiya-obyavlyayet-2025-god-godom-municipalnogo-deputata?ysclid=matpb6w1ay58490682> (дата обращения: 05.05.2025).

² Так, О.И. Баженова инициировала подготовку коллективной монографии с рабочим названием «Муниципальная представительная демократия в России: проблемы и перспективы развития» и сборника статей молодых ученых.

³ Более подробная информация о конференции, включая презентации спикеров, рекомендации и стенограмму, размещена на сайте комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/novosti/fc9e4746-8f9d-4c19-af56-1a6bdb8ef5a1>

⁴ Более подробная информация о мероприятии размещена на сайте ВШГУ Президентской академии. URL: <https://gspm.ranepa.ru/news/132> (дата обращения: 05.05.2025).

Безусловно, большое значение для представительных органов муниципальных образований имеет и принятие нового федерального закона о местном самоуправлении — Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ)⁵.

1. Повышение роли представительной демократии. В новейшей российской истории было несколько примеров того, что на первое место выходил вопрос о повышении роли местных представительных органов. Так, в годы перестройки активно стали говорить о возрождении лозунга «Вся власть Советам!»; это звучало как своего рода протест против подмены представительных органов власти партийным и государственным аппаратом⁶. В марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР высказался за повышение роли Советов как фундамента самоуправления народа⁷. Под лозунгом «Вся власть Советам!» был

⁵ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

⁶ Более подробно об этом см., например: Васильев В.И. Запрос депутата муниципального представительного органа: правовое регулирование и практика // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 27–37; Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5–15; Краснов М.А. Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3–11; Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. 488 с.; Конституционное право и политика: сб. материалов Международной научной конференции (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.): сб. науч. статей / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акцеев [и др.]; ответ. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

⁷ Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 63–68; Черноситов В.А. Советы народных депутатов в СССР на рубеже 1990-х гг.: правовой статус и роль в процессе расширения института местного самоуправления // Общество и право. 2008. № 1.

принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁸.

Одним из этапов конституционного кризиса 1993 г., завершившегося принятием новой Конституции РФ, стали указы Президента РФ о роспуске представительных органов⁹; функции представительных органов местного самоуправления были возложены на местные администрации. Потребовалось несколько лет на формирование обновленного состава представительных органов муниципальных образований, действующих на основе новых принципов, заложенных в Конституции Российской Федерации 1993 г. и Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)¹⁰ острота вопроса о роли и месте представительного органа в системе органов местного самоуправления снизилась, однако регулярно возникали конфликты между главой муниципального образования или местной администрацией и представительным органом. Можно назвать несколько наиболее очевидных причин, которые приводили к этому: одна из моделей местного самоуправления была основана на принципе двоевластия; далеко не всегда у представительных органов были собственные аппараты; для главы муниципального образования и местной администрации значительно большее значение представляет позиция региональных органов государственной власти, чем представительного органа¹¹.

Для воссоединенных субъектов РФ вопрос о формировании субъектности представительного органа на начальном этапе также приобрел большое значение. ВШГУ Президентской академии по поручению Администрации Президента РФ были разработаны и реализованы в 2024 г. специальные образовательные программы для депутатов представительных органов — «Руководители представительных органов местного самоуправления Донбасса и Новороссии», «Организация деятельности представительного органа муниципального образования и местных депутатов». Своим опытом работы делились председатели представительных органов Ульяновска, Екатеринбурга, Ростова-на-Дону, других муниципальных образований, а

также члены палаты молодых законодателей при Совете Федерации¹².

Т.М. Бялкина справедливо обращает внимание на большое значение представительных начал или народное представительство, подчеркивая, что «муниципальное образование — это не просто территория как часть земной поверхности, не обычный географический объект, а политико-территориальная единица, на которой ее жители реализуют принадлежащую им муниципальную власть»¹³. Конституционный Суд РФ в своих решениях регулярно говорит об этом же¹⁴. Следствием этого является, в частности, то, что глава муниципального образования должен либо избираться населением непосредственно, либо представительным органом, который является органом народного представительства¹⁵.

В настоящее время именно представительному органу муниципальных образований отводится ведущее место в системе органов местного самоуправления. Это вытекает, в частности, из следующих норм Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 33-ФЗ:

— представительный орган выполняет нормотворческую функцию, наделяется исключительными полномочиями по принятию наиболее значимых для муниципального образования решений (ст. 16 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ);

— в трех из четырех способов избрания главы муниципального образования решение принимается представительным органом (ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 33-ФЗ);

— порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального

¹² Ножечкин И.В., Седов Д.К. Стандарт деятельности муниципально-го депутата : настольная книга депутата и муниципального служащего : учеб. пособие. Калининград : Полиграфичть, 2024. 196 с.

¹³ Бялкина Т.М. Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 2. С. 41–49.

¹⁴ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»; Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова»; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ В своем Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П Конституционный Суд в очередной раз подчеркнул, что должно быть обеспечено право «населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно формировать органы местного самоуправления (постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 16 октября 1997 г. № 14-П и от 3 ноября 1997 г. № 15-П; определения от 11 июня 1999 г. № 105-О, от 4 ноября 1999 г. № 165-О, от 2 ноября 2000 г. № 236-О, от 14 января 2003 г. № 21-О и др.)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

⁹ Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

¹⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Более подробно об этом см., например: Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 43–54; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М. : Норма : Инфра-М, 2010. 336 с.; Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организации и деятельности представительных органов муниципальных образований в материалах судебной практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 53–62.

образования; им же устанавливается общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании (ст. 19 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ);

— глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, представляет ежегодные отчеты о результатах своей деятельности в представительный орган (ст. 19 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ);

— представительный орган принимает решение об удалении в отставку главы муниципального образования (ст. 21 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ);

— решение о назначении конкурсного главы местной администрации принимает представительный орган; он же утверждает условия проведения конкурса и контракта для главы местной администрации (ст. 22 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

— структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (ст. 22 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

— может быть предусмотрены право представительного органа муниципального образования принимать участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации, формы и порядок такого участия (ст. 22 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

— представительный орган вправе образовывать контрольно-счетный орган муниципального образования (ст. 24 Федерального закона № 33-ФЗ; ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ).

Очевидно, что для местного самоуправления большое значение имеют самоуправленческие начала, возможность и способность населения осуществлять местное самоуправление. Однако с учетом возрастания уровня урбанизации, а также явно выраженной тенденции на укрупнение муниципальных образований и переход на одноуровневость местного самоуправления смещаются акценты от форм непосредственной демократии к представительной. Более того, по данным Государственной Думы с переходом на одноуровневую систему местного самоуправления при ликвидации всех поселений около 140 000 местных депутатов лишатся своих полномочий¹⁶. Важно, чтобы они сохранили связь со своей территорией. Многие из них уходят в органы территориального общественного самоуправления, становятся сельскими старостами или участвуют в работе общественных советов укрупненных территорий. Очевидно, что деятельность в общественных структурах не может и не должна заменить деятельность в органах власти. Это новый вызов,

на который надо реагировать. Одним из возможных механизмов является увеличение количества депутатов представительного органа укрупненного муниципального образования, использование такой избирательной системы, которая позволяет всем упраздненным поселениям быть представленными в представительном органе муниципального округа.

2. Взаимодействие представительных органов как форма межмуниципального сотрудничества. Еще в 2015 г. Н.В. Джагарян в своей докторской диссертации обратила внимание на то, что одним из направлений повышения эффективности деятельности представительных органов может стать межмуниципальное сотрудничество представительных органов¹⁷. Вместе с тем следует отметить, что вопросам взаимодействия представительных органов муниципальных образований, их взаимоотношениям с законодательными органами государственной власти в научной литературе уделяется не так много внимания¹⁸. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления проводил по данной проблематике круглый стол более 10 лет назад¹⁹. Поэтому следует обратить внимание на круглый стол на тему «Состояние и перспективы регионального и муниципального уровней развития представительной демократии», который был организован кафедрой конституционного права МГУ имени М.В. Ломоносова в ноябре 2024 г.

Анализ муниципальных практик позволяет выделить следующие организационно-правовые формы межмуниципального взаимодействия представительных органов:

— объединение представительных органов, действующее в масштабах всей Российской Федерации (Союз представительных органов муниципальных образований России был создан в 2003 г.²⁰);

¹⁷ Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация. Ростов н/Д, 2015. 488 с.; Бялкина Т.М. Муниципальное представительство в системе российской государственности (Размышления о докторской диссертации Н.В. Джагарян на тему «Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация»). Ростов н/Д, 2015. 488 с.) // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 207–212.

¹⁸ В числе исследований, посвященных только или преимущественно взаимодействию представительных органов, можно назвать, например, такие публикации: Джагарян Н.В. Конституционное партнерство представительных органов публичной власти как фактор повышения эффективности представительной системы местного самоуправления // Право и политика. 2015. № 2 (182). С. 213–226; Чонтуков А.М. Проблемные аспекты взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации // Закон и право. 2023. № 9. С. 79–82; Батухтина Ю.А. Взаимодействие законодательного органа субъекта Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований (на примере Республики Марий Эл) // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 121–123; Костина М.В. Взаимодействие регионального законодательного собрания и представительных органов местного самоуправления (на материалах Калужской области) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. № 4. С. 307–316.

¹⁹ Более подробно о ходе дискуссии см.: Стенограмма круглого стола Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему «О взаимодействии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с представительными органами местного самоуправления» (Москва, 3 декабря 2012 г.). URL: <http://www.mestnoepravo.com/docs/2012-06-007.pdf> (дата обращения: 05.05.2025).

²⁰ Более подробную информацию о создании Союза, а также текст учредительного договора см.: <http://emsu.ru/um/default.asp?c=1489&p=1> В 2022 г. у него в очередной раз сменился руководитель. Более подробно см.: <https://udmurt.er.ru/activity/news/oleg-garin-vozglavlil-soyuz-predstavitelnyh-organov-municipalnyh-obrazovaniy-rossii?ysclid=mau0m>

— ассоциация или союз представительных органов субъекта РФ или его части (в качестве примеров можно привести Ассоциацию представительных органов муниципальных образований Республики Саха (Якутия)²¹, Ассоциацию представительных органов муниципальных образований Пермского края «Юг»);

— палата представительных органов, действующая в составе совета муниципальных образований субъекта РФ (в качестве иллюстрации можно привести практики Иркутской, Амурской областей, Республики Крым).

Кроме того, есть примеры того, что в субъектах РФ регулярно проводятся съезды представительных органов муниципальных образований (см., например, практику Республики Саха (Якутия)²², Калужской области²³, Красноярского края, Пермского края, Ульяновской области²⁴ и др. субъектов РФ). При этом следует различать регулярно проводимые съезды депутатов представительных органов и съезды, собираемые для решения конкретного, значимого для территории вопроса. Так, в 2018 г. в связи с событиями вокруг Шиеса был проведен первый съезд депутатов представительных органов юга Архангельской области; цель съезда — привлечь внимание к экологическим проблемам территорий²⁵. В работе съезда приняли участие депутаты 10 муниципальных образований Архангельской области. В резолюции съезда есть требование о недопущении ввоза на территорию Архангельской области отходов из других субъектов Российской Федерации²⁶.

Очевидно, что вышеприведенные практики совместной работы представительных органов муниципальных образований ориентированы на объединение усилий, лоббирование и защиту интересов соответствующих территорий. Кроме того, в процессе данной деятельности формируются горизонтальные связи, происходит обмен опытом в широком смысле этого слова. В этой связи интересна позиция ученых, которые обратили внимание на то, что представительный орган выполняет проектную функцию (происходит выявление интересов, разработка проекта развития муниципального образования, формирование необходимой для его реализации правовой базы), а исполнительный орган — программную функцию (обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления,

направленной на осуществление проекта)²⁷. Проектная или командная работа, основанная на взаимодействии разных органов местного самоуправления, приобретает все большее значение в последние годы, в том числе в связи с реализацией национальных проектов, внедрения проектных методов управления в деятельность органов публичной власти.

В части 3 ст. 132 Конституции РФ говорится, что 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. Эти положения в полной мере реализуются и в практике работы представительных органов.

Любопытно, что за несколько лет до внесения вышеприведенной поправки в текст Конституции РФ Н.В. Джагарян активно использовала термин «конституционное партнерство», говорила о том, что взаимосвязь институтов представительной демократии разных уровней публичной власти имеет объективный, конституционно-обусловленный характер, а ее усиление само по себе еще не означает сопутствующего снижения степени самостоятельности, автономности системы муниципальной представительной демократии²⁸. В данном случае более значимым является совместная деятельность, позволяющая синхронизировать, согласовать и учесть интересы разных территориальных уровней. А это в итоге влияет на развитие территории и улучшение качества жизни граждан.

Взаимодействие основано на принципе сотрудничества и предполагает обоюдное стремление к нему. Значимым результатом взаимодействия представительных органов разных уровней публичной власти становится единство правового регулирования и правоприменительной практики.

Следует отметить, что взаимодействие федерального и муниципального уровней представительных органов является наименее урегулированным, хотя практика сотрудничества формируется. Так, в Совете Федерации регулярно проходят дни субъектов РФ, комитеты обеих палат Федерального Собрания проводят выездные заседания, приглашают на парламентские слушания и иные обсуждения депутатов представительных органов муниципальных образований. Активно работают и палаты молодых законодателей, в составе которых есть муниципальные депутаты²⁹.

Действующее законодательство не предполагает обязательное выявление и учет мнения муниципального уровня при принятии федеральных законов, однако фактически это обеспечивается, например, через деятельность Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, советы муниципальных образований субъектов РФ при прохождении наиболее значимых для муниципального уровня законопроектов. Для обеспечения выявления, обсуждения и учета муниципальных

xsyxh870377317 (дата обращения: 05.05.2025).

²¹ Ассоциация представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия) была учреждена 28 июня 2003 г. как некоммерческая общественная организация, основной целью которой является объединение депутатов представительных органов местного самоуправления республики для координации действий и совместного решения стоящих перед ними задач, объединения усилий представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия). Более подробно см.: <https://yktgorduma.ru/association?ysclid=mauicysorlo143198733> Там же размещен устав Ассоциации.

²² См., например, информацию о проведении съезда в 2023 г.: https://yktgorduma.ru/news/news_post/v-yakutske-sostoyalos-plenarnoe-zasedanie-ii-s-ezda-deputatov-predstavitelnyh-organov-municipalnyh-obrazovaniy-respubliki-saha-yakutiya (дата обращения: 05.05.2025).

²³ См., например, информацию о проведении 12-го съезда: <https://gtrk-kaluga.ru/news/gosudarstvo/news-41728?ysclid=mau0juqo3z947374233> (дата обращения: 05.05.2025).

²⁴ См., например: <https://dzen.ru/news/by/story/34925ba1-88cc-5038-86d6-88e380707a37?ysclid=mauiefdknj42112389> (дата обращения: 05.05.2025).

²⁵ Более подробную информацию о мероприятии см.: <https://urdoma.info/post/35644> или <https://gsdk.ru/news/deputaty-yuga-oblasti-prinyali-v-kotlase-rezolyuciyu-pervogo-sezda.html> (дата обращения: 05.05.2025).

²⁶ Текст резолюции см.: <https://gsdk.ru/news/deputaty-yuga-oblasti-prinyali-v-kotlase-rezolyuciyu-pervogo-sezda.html> (дата обращения: 05.05.2025).

²⁷ Карасев А.Т., Елькина А.В. Органы местного самоуправления как системная категория: вопросы структуры и содержания // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2015. № 1. С. 7–13.

²⁸ Джагарян Н.В. Конституционное партнерство представительных органов публичной власти как фактор повышения эффективности представительной системы местного самоуправления.

²⁹ Региональные аналоги палат молодых законодателей при Государственной Думе, Совете Федерации встречаются и в субъектах РФ.

интересов на федеральном уровне в 2023 г. был запущен целый проект — «Муниципальный диалог»³⁰. Рекомендации и предложения, сформулированные представителями муниципального сообщества на тематических стратегических сессиях, используются при подготовке перечня поручений Президента РФ, совершенствования действующего законодательства.

На региональном уровне подобные вопросы урегулированы иным образом. Во-первых, представительные органы муниципальных образований обладают правом законодательной инициативы в силу прямого указания в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³¹, хотя используют эту возможность с разной степенью активности. Интересен опыт Иркутской области, где совет муниципальных образований, в составе которого действует палата представительных органов, дает заключение на проект областного бюджета в части интересов местного самоуправления³². В Пермском крае предложения, сформулированные по итогам обсуждения и утверждения доклада о состоянии местного самоуправления в Пермском крае, реализуются в решениях органов государственной власти Пермского края³³.

Еще в 2012 г. в Рекомендациях, принятых по итогам проведенного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления круглого стола на тему «О взаимодействии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с представительными органами местного самоуправления» были названы следующие наиболее распространенные механизмы взаимодействия:

- советы по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления, образуемые при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- день депутата (парламентский день);
- собрания и (или) съезды депутатов;
- выездные обучающие семинары, консультации, стажировки с участием депутатов и служащих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- информационно-методическое взаимодействие и распространение модельных муниципальных правовых актов.

В числе уникальных практик были приведены примеры проведения конкурсов на лучшую организацию работы представительного органа муниципального образования (Иркутская область)³⁴; организации порталов

представительных органов, почтовых парламентских порталов (Курганская область). Сейчас региональные конкурсы на лучшую работу представительного органа проводятся и в Вологодской области³⁵, Республике Бурятия³⁶, Московской области³⁷ и в нескольких десятках других субъектах РФ.

В настоящее время все эти формы сохраняют свою актуальность. В качестве примера регионального опыта подобного взаимодействия можно привести практику Красноярского края, содержащуюся в информации о направлениях и формах взаимодействия Законодательного собрания Красноярского края с представительными органами муниципальных образований Красноярского края в 2021 г.³⁸ Для объединения и координации совместных усилий в решении актуальных проблем социально-экономического развития территории в 1998 г. была создана Ассоциация по взаимодействию представительных органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края.

Подобная ассоциация создана и в Нижегородской области, правда, значительно позже. Согласно Положению³⁹ Ассоциация представительных органов муниципальных образований Нижегородской области при Законодательном собрании Нижегородской области является постоянно действующим совещательным и консультативным органом, образованным для обеспечения взаимодействия Законодательного собрания Нижегородской области с органами местного самоуправления муниципальных округов и городских округов Нижегородской области и участия в правотворческой деятельности.

Следует отметить, что широко распространена практика создания советов и иных координационных или консультативных органов, позволяющих осуществлять совместную деятельность региональным и муниципальным депутатам. Наиболее распространенной практикой является создание советов при законодательных органах⁴⁰.

зованиях Иркутской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406131694?ysclid=maxq6nzkqw586257013> (дата обращения: 05.05.2025).

³⁵ Положение об областном конкурсе на лучшую организацию работы в представительных органах местного самоуправления (принято Постановлением Волгоградской областной думы от 29.11.2017 (в ред. от 30.01.2025) № 51/3574 «Об областном конкурсе на лучшую организацию работы в представительных органах местного самоуправления»). URL: <https://volgoduma.ru/vlg-region/local-government/govern-competition/clause/?ysclid=mauoo9wlet64827368> (дата обращения: 05.05.2025).

³⁶ Постановление Правительства Республики Бурятия от 6 сентября 2023 г. № 526 «О республиканском конкурсе “На лучшую организацию работы представительного органа муниципального района и городского округа”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0300202309070003> (дата обращения: 05.05.2025).

³⁷ Постановление Мособлдумы от 11 апреля 2013 г. № 15/50-П (ред. от 20.06.2024) «О ежегодном конкурсе на лучшую организацию работы представительного органа муниципального образования Московской области». URL: https://www.mosoblдума.ru/Zakoni/Postanovlenija_i_reshenija_Dumi/6bd9070e-4978-4caf-9a0b-b1d7b784f7c (дата обращения: 05.05.2025).

³⁸ Полный текст размещен на сайте Законодательного собрания Красноярского края. Более подробно см.: <https://www.sobranie.info/files2022/1207396221150322-07.pdf> (дата обращения: 05.05.2025).

³⁹ Постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 27 мая 2010 г. № 2097-IV (ред. от 30.03.2023) «О принятии Положения об Ассоциации представительных органов муниципальных образований Нижегородской области при Законодательном Собрании Нижегородской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/944946363?ysclid=maxq99pn60637416940> (дата обращения: 05.05.2025).

⁴⁰ Постановление Белгородской областной думы от 28 марта 2013 г. № П/25-34-5 (ред. от 14.12.2017) «О Положении о Координационном Совете по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований»; Постановление Тульской областной думы от 27 февраля 2020 г. № 7/249 «О Совете по взаимодействию

В 2024 г. при Народном совете Луганской Народной Республики был создан Совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований ЛНР. В состав Совета по взаимодействию вошли председатели местных советов, представитель совета муниципальных образований, а также представители депутатского корпуса регионального парламента.

В Ярославской области действует Совет председателей представительных органов муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) при Ярославской областной думе⁴¹; подобный подход реализован и в Кировской, Самарской областях. В Чувашской Республике⁴², Пермском крае, Владимирской, Саратовской, Свердловской областях и ряде других регионов

эти координационные и (или) консультативные органы называются Советы представительных органов при законодательных органах.

В качестве примеров довольно уникальных образований, предполагающих комплексное взаимодействие разных уровней публичной власти, в том числе и представительных органов, следует назвать практики Ульяновской области, в которой на протяжении многих лет действует Совет региональных и местных властей и сообществ⁴³, а также Новгородской области, где создано Муниципальное собрание⁴⁴, также объединяющее представителей регионального и муниципального уровней власти.

В числе уникальных практик можно привести пример Республики Марий Эл, где ежегодно разрабатываются и утверждаются программы взаимодействия Государственного собрания Республики Марий Эл с представительными органами муниципальных образований Республики Марий Эл⁴⁵.

Значение конструктивного взаимодействия региональных и муниципальных представительных органов повышается в условиях стартовавшей с принятием Федерального закона № 33-ФЗ муниципальной реформы. Особенно важным это становится в сфере определения компетенции органов местного самоуправления, основанной на новых правилах. Наличие организационно-правовых форм межмуниципального взаимодействия представительных органов для обеспечения такой работы имеет большое значение. Но еще большее значение имеет стремление к обоюдному сотрудничеству и фактическая, а не формальная работа.

Тулской областной Думы 7-го созыва и представительных органов муниципальных образований Тульской области»; Постановление Думы Астраханской области от 22 апреля 2025 г. № 110/4 «О Положении о Совете по взаимодействию Думы Астраханской области с представительными органами муниципальных образований Астраханской области»; Постановление Законодательного собрания РО от 23 апреля 2013 г. № 2512 (ред. от 18.12.2014) «О Совете по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований при Законодательном Собрании Ростовской области»; Постановление Парламента Республики Северная Осетия — Алания от 30 ноября 2023 г. № 420/19-7 «О Совете по взаимодействию Парламента Республики Северная Осетия — Алания с представительными органами муниципальных образований»; Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 15 апреля 2025 г. № 329 ПВХ-IV «Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва с представительными органами муниципальных образований»; Постановление Алтайского краевого Законодательного собрания от 5 февраля 2019 г. № 28 (ред. от 30.05.2022) «Об утверждении Положения о Совете по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований»; Постановление ЗС Иркутской области от 27 января 2021 г. № 39/21-ЗС (ред. от 30.05.2024) «Об утверждении Положения о Совете Законодательного Собрания Иркутской области по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований Иркутской области»; Постановление Законодательного собрания Кемеровской области — Кузбасса от 26 марта 2025 г. № 895 «О Совете по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований при Законодательном Собрании Кемеровской области — Кузбасса» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Следует обратить внимание на то, что в данном случае интересы представительных органов поселений напрямую не представлены; фактически от их имени говорят представители муниципальных районов, хотя у муниципальных районов и поселений нередко возникает конфликт интересов.

⁴² Более подробно см.: <https://право21.pf/doc/2023/03/23/ruling-539> (дата обращения: 05.05.2025).

⁴³ В 2011 г. по инициативе Совета муниципальных образований совместно с Правительством Ульяновской области, Законодательным собранием Ульяновской области, Общественной палатой Ульяновской области и главами муниципальных администраций был создан Совет региональных и местных властей в Ульяновской области. URL: <https://asmoul.ru/совет-региональных-и-местных-властей/> (дата обращения: 05.05.2025).

⁴⁴ Положение о Муниципальном собрании утверждено решением Правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Новгородской области» от 24 декабря 2021 г. № 17. URL: <https://www.smono.ru/organi-upravleniya/96?ysclid=maunbybgiv101693030> (дата обращения: 05.05.2025).

⁴⁵ Тексты программ размещаются на сайте Государственного собрания Республики Марий Эл и находятся в открытом доступе. Более подробно см.: <https://gsmari.ru/interaction/municipalities-representative-bodies/?ysclid=maukg4anag232910380> (дата обращения: 05.05.2025).

Литература

1. Батухтина Ю.А. Взаимодействие законодательного органа субъекта Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований (на примере Республики Марий Эл) / Ю.А. Батухтина // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). С. 121–123.
2. Бялкина Т.М. Муниципальное представительство в системе российской государственности (Размышления о докторской диссертации Н.В. Джагарян на тему «Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация». Ростов-на Дону, 2015. 488 с.) / Т.М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 207–212.
3. Бялкина Т.М. Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 41–49.
4. Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 43–54.
5. Васильев В.И. Запрос депутата муниципального представительного органа: правовое регулирование и практика / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 27–37.
6. Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5–15.

7. Джагарян Н.В. Конституционное партнерство представительных органов публичной власти как фактор повышения эффективности представительной системы местного самоуправления / Н.В. Джагарян // Право и политика. 2015. № 2 (182) С. 213–226.
8. Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация : диссертация доктора юридических наук / Н.В. Джагарян. Ростов-на Дону, 2015. 488 с.
9. Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как системная категория: вопросы структуры и содержания / А.Т. Карасев, А.В. Елькина // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2015. № 1. С. 7–13.
10. Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) : сборник научных статей / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев [и др.] ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юрист, 2012. 800 с.
11. Костина М.В. Взаимодействие регионального законодательного собрания и представительных органов местного самоуправления (на материалах Калужской области) / М.В. Костина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. Т. 4. № 4. С. 307–316.
12. Краснов М.А. Конституционные страхи / М.А. Краснов // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3–11.
13. Стандарт деятельности муниципального депутата : настольная книга депутата и муниципального служащего : учебное пособие / И.В. Ножечкин, Д.К. Седов ; под редакцией Е.С. Шугриной. Калининград : Полиграфычъ, 2024. 196 с.
14. Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 63–68.
15. Черноситов В.А. Советы народных депутатов в СССР на рубеже 1990-х гг.: правовой статус и роль в процессе расширения института местного самоуправления / В.А. Черноситов // Общество и право. 2008. № 1 (19). С. 56–58.
16. Чонтуков А.М. Проблемные аспекты взаимодействия представительных органов публичной власти в Российской Федерации / А.М. Чонтуков // Закон и право. 2023. № 9. С. 79–82.
17. Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организации и деятельности представительных органов муниципальных образований в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 53–62.
18. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. Москва : Норма : Инфра-М, 2010. 336 с.
19. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. Москва : Статут, 2012. 488 с.

**Редакционная политика Объединенной редакции
«Издательская группа «Юрист» запрещает:**

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.