

*На правах рукописи*

**ЗАРИПОВА Светлана Равиловна**

**НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Казань 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент  
**Султанов Евгений Батырович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
кафедры теории и истории государства и права Чебоксарского кооперативного  
института Российского университета  
кооперации  
**Филлипов Николай Кондратьевич**

кандидат юридических наук, заместитель  
начальника отдела по организации  
взаимодействия исполнительных органов  
государственной власти и местного  
самоуправления Аппарата Кабинета  
Министров Республики Татарстан  
**Хабибуллин Алмаз Рашитович**

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Мордовский  
государственный университет им. Н.П.  
Огарева»

Защита состоится 24 мая 2012 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан: «    » апреля 2012 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Практика деятельности органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации свидетельствует о значительном росте взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Реальное положение дел давно отвергло идею о полной самостоятельности местного самоуправления. Увеличение присутствия государства в делах местного самоуправления в основном идет по пути усиления централизации, увеличения субординационных отношений. Особенно наглядно это происходит за счет увеличения числа отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления.

На уровне политического руководства страны, в теории и практике организации местного самоуправления все больше осознается необходимость поиска других, более эффективных направлений развития отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

По мнению многих ученых и практиков, наиболее эффективным направлением является расширение отношений взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Широкое использование форм и методов взаимодействия в различных областях обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований сдерживается отсутствием необходимого нормативного правового регулирования.

Возможность такого регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации базируется на положениях Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о местном самоуправлении.

Субъекты Российской Федерации обладают огромным, пока ещё не реализованным, нормотворческим потенциалом по нормативному правовому регулированию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Всё это определяет необходимость изучения состояния и перспектив развития нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, обуславливает актуальность и практическую значимость темы диссертационного исследования,

**Степень научной разработанности исследования.** Вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления привлекали внимание многих учёных — философов, юристов, политологов, экономистов, социологов и др.

Проблема взаимодействия государства и местного самоуправления рассматривалась ещё в работах В. М. Гессена, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И.Лазаревского, А.Г. Михайловского, М.И. Свешникова, Б.Н.Чичерина и других.

В современный период научные исследования в области правового регулирования отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления нашли своё выражение в работах: С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, Л.Ф. Болтенковой, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, В.Г. Игнатова, В.А. Лебедева, Н.А. Игнатюк, Е.М. Ковешникова, Т.А. Козловой, А.М. Кононова, И.О. Кулиева, О.Е. Кутафина, Е.А. Незнамовой, Е.А. Переверзева, С.Г. Пилипенко, Н.В. Постового, А.С. Прудникова, В.В. Пылина, С.Г. Соловьёва, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, А.И.Черкасова, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, Е.Н. Щендригина.

Различные стороны теории и организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматривались в трудах: О.В. Берг, В.Н. Бутылина, В.И. Васильева, Е.В.

Гриценко, Л.Ю. Грудцыной, М.В. Доцкевича, А.А. Замотаева, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, Б.М. Лазарева, Л.Е. Лаптевой, В.А. Лебедева, Э.В. Тадевосяна, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной и др.

Специальными исследованиями в области взаимодействия являются диссертационные исследования Н.А. Игнатюк, Н.Э. Соломки, Е.Е. Жеребцова, М.Ю. Середы.

Признавая вклад этих и других ученых в исследование проблематики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления следует отметить, что вопросы нормативного правового регулирования такого взаимодействия на уровне субъектов Российской Федерации еще не были предметом специального комплексного исследования. Отсутствие научных исследований негативно сказывается на процессе создания в субъектах РФ полноценной правовой базы эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Объект диссертационного исследования.** Объектом исследования выступают общественные отношения по поводу создания, изменения и реализации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые содержат нормы, регулирующие взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**Предмет диссертационного исследования.** Предметом диссертационного исследования являются нормы регулирующие взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также закономерности, особенности и проблемы нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования.** На основе выявленных закономерностей, разработать концепцию нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Поставленная цель определяет **основные задачи диссертационного исследования:**

— рассмотреть соотношение понятий «взаимоотношение» и «взаимодействие» органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— определить основные сферы, области и направления взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— проанализировать нормативное правовое регулирование форм и методов взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— выявить общие закономерности и тенденции конституционного (уставного), законодательного, подзаконного, муниципального нормативно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— проанализировать особенности и проблемы регионального нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в экономической, социальной и политической сферах жизнедеятельности общества и государства;

— сформулировать концепцию и на её основе дать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

**Теоретическая основа и методы исследования.** Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы ученых по

конституционному праву и муниципальному праву, теории государства и права, материалы научных и практических конференций по различным аспектам исследуемой проблемы.

Для достижения цели диссертационного исследования и решения поставленных задач использованы методы познания, разработанные наукой и апробированные практикой. В ходе проведения исследования использовались диалектический, системный, сравнительно-исторический, формально-юридический и другие методы исследования. Основополагающим и интегрирующим методом данной работы выступает сравнительно-правовой метод, позволяющий наиболее полно раскрыть формы и механизм взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления.

Исследование строилось на основе обобщения и критического анализа работ отечественных и зарубежных авторов, нормативной базы исследования.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, конституции (уставы), законодательство и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

**Научная новизна исследования.** Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является базой решения многих вопросов экономического, социального и политического развития субъектов Российской Федерации, однако до настоящего времени в юридической науке эта тема не была предметом специального комплексного исследования.

В этой связи научная новизна исследования выражается в следующем:

- сформулирована концепция нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- определены правовая природа, сущность, направления, формы и методы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- выявлены закономерности, особенности, общие проблемы и тенденции развития конституционного (уставного), законодательного, подзаконного и муниципального нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в экономической сфере, социальной сфере и в сфере безопасности.

**Положения выносимые на защиту:**

1. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации носит отрывочный, эклектичный и противоречивый характер.

Нет ни одного субъекта Российской Федерации, где нормативное правовое регулирование взаимодействия носило бы системный, полный и достаточно детальный характер.

Всё это свидетельствует об отсутствии научной концепции нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. В нормативных правовых актах большинства субъектов Российской Федерации не проводится различий между взаимодействием и взаимоотношениями (воздействием) органов государственной власти на органы местного самоуправления.

Наиболее показательным в этом смысле является отнесение в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации отношений контроля или наделения отдельными государственными полномочиями к видам (направлениям, формам) взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В этой связи следует отметить, что в большинстве научных исследований в области взаимодействия также не проводится разграничения между взаимодействием и взаимоотношением (воздействием) органов государственной власти на органы местного самоуправления.

3. Исходя из конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, часто делается неправильный вывод о том, что любое отношение между органами государственной власти и органами местного самоуправления является взаимодействием.

С нашей точки зрения, конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления, распространяется только на те законодательные пределы, в рамках которых органы местного самоуправления самостоятельно решают, отнесенные к их компетенции, вопросы местного значения.

Поэтому, большинство других взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления носит субординационный (соподчиненный, вертикально властный) неравноправный характер.

Например, наделение отдельными государственными полномочиями носит явно односторонний властный характер.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это другая, значительно меньшая часть их возможных отношений (взаимоотношений).

4. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления – это отношения равноправных, но разностатусных субъектов.

С юридической точки зрения взаимодействие может быть обязательным, императивно предусмотренным в законе или другом нормативном правовом акте, или добровольным, основанным на свободном волеизъявлении субъектов взаимодействия.

Юридическим основанием для добровольного взаимодействия чаще всего выступают договоры и соглашения.

Добровольное взаимодействие также возможно на основе разрешающих или стимулирующих норм законов и других нормативных правовых актов. Однако добровольное взаимодействие на основе закона принципиально отличается от юридической обязанности взаимодействовать, если она прямо установлена законом.

Взаимодействие почти всегда предполагает единую цель, а результат достигается путем согласованных действий.

Императивная обязанность взаимодействовать, установленная в законе, предполагает невозможность изменения цели и порядка взаимодействия для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При добровольном взаимодействии, даже на основе норм закона, органы государственной власти и органы местного самоуправления самостоятельно определяют цель и порядок своего взаимодействия.

5. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, по мнению автора, концептуально должно основываться на следующих положениях.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, кроме (а лучше – вместо) воспроизведения положений Конституции РФ, должны содержать принципиальную обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации взаимодействовать с органами местного самоуправления в целях обеспечения нормальной жизнедеятельности городских и сельских поселений.

Закон субъекта Российской Федерации о местном самоуправлении на основе выделения взаимодействия из общей группы взаимоотношений, должен системно и полно закрепить основные сферы, области, направления, формы и методы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отраслевое законодательство и подзаконные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации должны содержать положения об обязательном или добровольном взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при решении конкретных вопросов обеспечения жизнедеятельности поселений и иных муниципальных образований.

Законы субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обязательно должны содержать положения о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Подзаконные нормативные правовые акты и муниципальные нормативные правовые акты должны закрепить административные и муниципальные регламенты обязательного и (или) добровольного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

6. Проведенный анализ законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экономической, социальной сферах и сфере

безопасности, позволяет сделать вывод, что, в настоящее время, наиболее эффективной формой нормативного правового регулирования взаимодействия, являются программы развития субъектов Российской Федерации по конкретным направлениям.

7. В современном нормативном правовом регулировании субъектов Российской Федерации, по мнению автора, следует признать негативной тенденцию усиления централизации и увеличения доли субординационных отношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Это выражается, в том числе, путем исключения органов местного самоуправления из решения ряда важных вопросов жизнедеятельности поселений и иных муниципальных образований. В качестве примера можно привести сокращение участия органов местного самоуправления в обеспечении экологической безопасности.

Усиление централизации можно проследить на примере тех же программ развития субъектов Российской Федерации, которые почти всегда содержат прямые финансовые и организационные обязанности для органов местного самоуправления.

Преодоление этой негативной тенденции возможно путем системного, полного и детального нормативного правового регулирования всех сторон взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

**Научно-практическая значимость исследования** заключается в возможности использования теоретических положений и выводов, сделанных в диссертации, в дальнейшей научной разработке проблем правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. Ряд выводов данного исследования направлен на совершенствование действующего

конституционного и отраслевого законодательства, их целью является определение направлений приведения российских правовых актов в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, может способствовать совершенствованию существующих и разработке дополнительных законодательных актов, регулирующих отношения в сфере взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Сформулированные в диссертационном исследовании положения могут быть использованы в учебном процессе, учебниках и пособиях, во время проведения лекционных и семинарских занятий по конституционному праву России, конституционному праву зарубежных стран, муниципальному праву, административному праву.

Обоснованность и достоверность полученных результатов подкреплена использованием в исследовании обширной информационной базы, в том числе теоретических положений, содержащихся в трудах отечественных и зарубежных ученых, анализом источников, исторических материалов, законодательных актов.

Автором изучены работы по конституционному праву, муниципальному, праву общей теории права, иным отраслевым юридическим наукам, использованы современные достижения общеправовых и отраслевых юридических наук в исследуемой области. В процессе работы над диссертацией были также изучены и проанализированы нормативно-правовые акты, имеющие непосредственное отношение к теме исследования, в том числе Конституция Российской Федерации, Указы Президента РФ, акты исполнительных, законодательных и судебных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного права и прав человека Казанского государственного университета.

Основные положения диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях и теоретических семинарах.

Основные идеи, а также теоретические и практические положения, изложенные автором в настоящем диссертационном исследовании, нашли отражение в 9 научных работах, общим объёмом 6,7 п. л. и представляют практический интерес для государственных и муниципальных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов.

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы и актуальность решаемой научной проблемы, определяется степень её научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель, задачи и методологические основы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о практической значимости работы и результатах апробации результатов исследования.

**Глава 1. Общая характеристика понятия взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления** состоит из трех параграфов и посвящена общетеоретическим проблемам понятия взаимодействия органов государственной власти и органов.

**В первом параграфе** взаимодействие рассматривается как вид взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Проблема взаимоотношений (отношений) между органами государственной власти и органами местного самоуправления находилась и

продолжает находиться в центре внимания многих ученых конституционного и муниципального права.

Основным конституционным принципом местного самоуправления, в большинстве исследований по проблеме взаимоотношений (отношений), органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, называется принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, который закреплен в статье 12 Конституции Российской Федерации.<sup>1</sup>

Другим, не менее часто упоминаемым принципом, называют принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, который также закрепляется в этой статье Конституции Российской Федерации.

Именно на этих принципах строится аргументация о взаимоотношениях (отношениях) органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Не подвергая сомнению, значимость этих принципов для организации взаимоотношений (отношений) между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в работе отмечается, что это далеко не единственные принципы Конституции РФ, которые надо принимать во внимание при анализе взаимоотношений между этими органами.

Исследование других конституционных принципов, на которых основываются взаимоотношения (отношения) органов государственной власти и органов местного самоуправления, приводит к выводу, что существует система конституционных принципов и конституционные принципы находятся в как системном единстве, так и в иерархическом соподчинении.

---

<sup>1</sup> Конституция российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. - №4.

Положения статей 1,2,3,7,17,18,19 Конституции Российской Федерации неразрывно связаны со статьей 12 Конституции РФ, но, тем не менее, они находятся на более высоком иерархическом уровне.

В частности, права и свободы человека и гражданина, народовластие, конституционный принцип социального государства – это более высокие конституционные ценности, нежели чем принцип местного самоуправления.

Поэтому, отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, делятся на две неравные группы.

Первая группа взаимоотношений – это неравноправные отношения или отношения субординации, где местное самоуправление, в том числе и органы местного самоуправления, являются объектом государственного воздействия. Иногда эти отношения называют вертикальными, в том смысле, что властное воздействие направленно от органов государственной власти к органам местного самоуправления.

Вторая группа отношений, а она значительно меньше по объему и разнообразию – это равноправные отношения. Для обозначения этой группы отношений достаточно часто используется понятие горизонтальных, а иногда и координационных отношений.

С точки зрения автора, видами вертикально-властных, субординационных отношений являются следующие отношения:

1) установление общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) законодательное и иное нормативное правовое регулирование правовых, территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления, которое осуществляют органы государственной власти;

3) осуществление исполнительно-распорядительных полномочий органов государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления;

4) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

5) контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц;

6) установление оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

7) временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Отношения взаимодействия, по мнению автора, имеют принципиально иную правовую природу, и они возникают там, где, органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают как равноправные, но разностатусные субъекты.

Отношения взаимодействия можно разделить на три группы в зависимости от степени взаимодействия разностатусных субъектов.

Первая группа отношений – это *отношения (обязательного или добровольного) участия* одного субъекта в реализации полномочий другого субъекта. Она может быть определена как самая слабая степень взаимодействия.

Вторая группа отношений – это взаимодействие как *согласованные (скоординированные) действия* разностатусных субъектов на равноправной основе. Такое взаимодействие предполагает более высокую степень интеграции действий.

Третья группа отношений – это *совместные действия*, направленные на объединение усилий и средств для достижения необходимого результата.

Совместные действия представляют собой наиболее высокую степень взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Во втором параграфе** первой главы рассматриваются понятие, виды, основные сферы (области) и направления взаимодействия.

Отношения, где органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают как равноправные, но разностатусные субъекты, независимо от степени юридической обязательности вступления в эти отношения, являются отношениями взаимодействия.

В зависимости от степени юридической обязательности участия в отношениях по взаимодействию, в работе предлагается, взаимодействие в рамках императивных юридически обязательных, но равноправных отношений, считать *императивным или обязательным взаимодействием*, а взаимодействие в рамках добровольных равноправных отношений считать – *добровольным взаимодействием*.

Взаимодействие, как обязательное, так и добровольное, происходит по вполне конкретным вопросам, которые в законодательстве именуется достаточно разнообразно.

По мнению автора, взаимодействие можно рассматривать относительно областей, направлений и сфер взаимодействия.

Область взаимодействия – это определенная группа вопросов, которая не пересекается с вопросами другой области. Она может граничить и граничит с вопросами других областей, но в основном, эти вопросы не пересекаются.

Направления взаимодействия – это, чаще всего, функциональные вопросы, которые являются сквозными для всех областей взаимодействия. Например, планирование взаимодействия может и должно осуществляться в любой области взаимодействия.

Сфера взаимодействия охватывает как области взаимодействия, так и направления взаимодействия, которые объединяются по какому-либо объединительному признаку. Например, социальная сфера охватывает

несколько вполне самостоятельных областей (здравоохранение, образование, культура, наука и т.д.) и все (или отдельные) направления взаимодействия.

В частности, финансирование социальной сферы, разработка и реализация программ развития социальной сферы являются направлениями взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что существующее в нормативных правовых актах и в специальной литературе, весьма произвольное употребление этих терминов, чаще всего в их синонимическом значении, не позволяют выявить закономерности и отличия нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в зависимости от области, направления или сферы взаимодействия.

**В третьем параграфе** первой главы рассматриваются формы и методы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации содержат крайне разнообразный и спорный подход к определению форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наиболее часто в качестве форм взаимодействия называются такие направления как правовое регулирование местного самоуправления, финансирование, наделение отдельными государственными полномочиями, контроль т.п.

Не менее спорными являются высказываемые в научной литературе мнения, что к формам взаимодействия, кроме перечисленных выше, следует отнести также обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам, участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного

самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления, временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти, отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

В работе на основе традиционного деления форм управленческой деятельности на правовые и неправовые формы, предлагается классифицировать формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по этому основанию.

К правовым формам, в первую очередь, относятся нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, в которых устанавливаются нормы обязательного или добровольного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Особое место среди этих форм занимают федеральные и региональные государственные программы.

К правовым формам также относятся нормативные муниципальные правовые акты, если они конкретизируют требования по взаимодействию, установленные нормативными правовыми актами органов государственной власти.

К правовым формам относятся договоры и соглашения о взаимодействии между органами государственной власти и органов местного самоуправления.

По мнению автора, к правовым формам следует отнести все правовые акты внутреннего характера, которые принимаются органами государственной власти и органами местного самоуправления для реализации требований нормативных правовых актов и договоров (соглашений) о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ современного состояния организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

свидетельствует, что большинство форм взаимодействия относится к неправовым формам. В работе обстоятельно проанализированы такие организационные формы как действия, мероприятия и организационные структуры.

В частности, рассмотрены такие организационные действия как проведение совещаний, заседаний и иных обсуждений.

Как организационные мероприятия рассматриваются участие государственных и должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления.

К организационным структурам относятся временные и постоянно действующие координационные, совещательные и иные совместные органы по взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Среди организационных форм взаимодействия широкое распространение получило информационное взаимодействие.

Методы взаимодействия, по мнению автора, также делятся на внешние методы взаимодействия и на внутренние методы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее характерным внешним методом взаимодействия является планирование и осуществление совместных мероприятий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

По мнению автора наиболее перспективным методом взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления являются различного рода согласительные процедуры.

В работе проанализированы методы работы с информацией, методы нормотворческой и правореализационной деятельности, методы подготовки и проведения организационных действий и мероприятий.

**Во второй главе** исследованы все виды нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах РФ.

**В первом параграфе второй главы** проанализированы конституционные (уставные) основы и законодательное регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Большинство конституций (уставов) и специальных законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации воспроизводят положения Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и, к сожалению, не закрепляют принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению общих задач обеспечения жизнедеятельности поселений и других муниципальных образований.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации в основном закрепляют субординационные отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это - порядок и условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вопросы государственного контроля и надзора за деятельностью местного самоуправления, порядок и условия привлечения органов местного самоуправления к конституционной ответственности.

Часть вопросов относится к таким полномочиям как участие населения и органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с территориальным устройством и участием органов местного самоуправления в законодательном процессе.

Лишь небольшая группа субъектов Российской Федерации в той или иной степени предпринимает попытку конституционного регулирования отдельных элементов взаимодействия. Так в частности закрепляется возможность координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В работе отмечается, что наибольшего внимания заслуживают положения тех редких конституций (уставов) где закрепляются нормы обязывающие органы государственной власти субъектов Российской

Федерации создавать благоприятные условия для развития местного самоуправления и оказывать содействие органам местного самоуправления.

Также крайне перспективными являются конституционные (уставные) положения о сферах совместной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В работе отмечается интересный факт, что взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления может осуществляться на основе положений федерального законодательства.

Так, например, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления *по согласованию между ними могут осуществлять взаимодействие* в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"<sup>2</sup> и другими федеральными законами.

Несмотря на наличие отдельных конституционных (уставных) положений о взаимодействии, в работе делается вывод, что нет ни одного субъекта Российской Федерации, где конституционное (уставное) и законодательное регулирование взаимодействия носило бы системный, полный и достаточно детальный характер.

**Во втором параграфе** рассматривается подзаконное нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

В работе подзаконные нормативные правовые акты рассматриваются, в основном, на примере Республики Татарстан

---

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 1 марта 1999 года №9 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (в ред. от 12.12.2011) // опубликован на официальном интернет-портале правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>-14.12.2011.

Специальными подзаконными актами, регулирующими взаимодействие, являются Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, который утвержден указом Президента РТ от 8 августа 2006 г. № УП-290<sup>3</sup> и Регламент информационного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан, который утвержден Постановлением Кабинета Министров РТ от 24 ноября 2006 г. № 567<sup>4</sup>.

Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления устанавливает принципы взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления. Анализ этих принципов свидетельствует о том, что взаимодействие понимается как равноправное сотрудничество. В частности, регламент закрепляет:

- принцип содействия органов исполнительной власти развитию местного самоуправления на территории Республики Татарстан;
- принцип самостоятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам их компетенции;
- принцип невмешательства в компетенцию друг друга;
- принцип неподконтрольности органов местного самоуправления органам исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами Республики Татарстан.

---

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Татарстан от 8 августа 2006 года №УП-290 «Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления» // «Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти», №30, 16.08.2006, ст.0783.

<sup>4</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 ноября 2006 года №567 «Регламент информационного взаимодействия исполнительных органов государственной Республики Татарстан с органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан» // «Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти», №46, 06.12.2006, ст.1224.

Регламент достаточно подробно закрепляет полномочия Президента Республики Татарстан и других органов государственной власти Республики Татарстан по организации взаимодействия с органами местного самоуправления.

В этом акте закрепляются основные направления взаимодействия.

К основным направлениям взаимодействия относятся: 1) оказание органами государственной власти, в пределах своей компетенции, необходимого содействия при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий; 2) учет мнения органов местного самоуправления при принятии решений органами государственной власти; 3) организация участия органов местного самоуправления в реализации федеральных и республиканских программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований и Республики Татарстан; 4) проведение органами исполнительной власти и органами местного самоуправления согласованной кадровой политики при назначении на должности руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Татарстан, действующих на территории соответствующих муниципальных образований, и руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан; 5) обеспечение соответствия принятых муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативно-правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, законам и иным нормативно-правовым актам Республики Татарстан, подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан, муниципальных правовых актов; 6) принятие соответствующих мер органами государственной власти по обращениям органов местного самоуправления.

В работе отмечается, что не все указанные направления являются направлениями или основанием для взаимодействия.

Анализ подзаконных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов приводит к следующим выводам.

1. Подзаконные акты, в отсутствие надлежащего конституционного (уставного) и законодательного регулирования, берут на себя эту функцию и устанавливают принципы, направления, полномочия, основные формы и методы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. В регламентах необходимо значительно увеличить долю процессуальных и процедурных норм, которые должны создать надлежащую правовую основу взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

**В третьем параграфе второй главы** рассматриваются виды муниципальных правовых актов, регулирующих взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Большинство уставов муниципальных образований, в той или иной степени, упоминают о взаимодействии или сотрудничестве с органами государственной власти при решении вопросов местного значения и выполнении отдельных государственных полномочий. Вместе с тем и на муниципальном уровне сказывается отсутствие концептуального единства в понимании принципиальных отличий субординационных отношений от равноправных отношений сотрудничества и взаимодействия.

Достаточно большую группу муниципальных правовых актов образуют акты, принимаемые органами местного самоуправления в целях реализации нормативных правовых актов органов государственной власти. Как правило, муниципальные правовые акты содержат процессуальные и (или) процедурные нормы об участии органов местного самоуправления в реализации нормативных правовых актов органов государственной власти.

Значительно реже регламентируется взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Ещё одну группу муниципальных правовых актов образуют индивидуальные правовые акты, связанные с участием в организационных действиях, мероприятиях или структурах по взаимодействию, конкретных исполнителей.

Особого анализа, на предмет взаимодействия, заслуживают муниципальные регламенты и муниципальные программы участия органов местного самоуправления в реализации федеральных или региональных программ развития субъектов.

**Третья глава** посвящена законодательному регулированию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в основных сферах обеспечения жизнедеятельности населения поселений в субъектах Российской Федерации

**В первом параграфе третьей главы** проведен анализ законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экономической сфере.

Законодательное регулирование в этой сфере имеет отчетливо выраженную тенденцию вовлечения муниципальных образований в решении экономического развития субъектов Российской Федерации.

Главной правовой формой здесь выступают программы экономического развития субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев, обращают на себя внимание попытки законодательного урегулирования взаимодействия органов государственной власти не только с органами местного самоуправления, но, одновременно, и с частным бизнесом, с другими структурами гражданского общества. В этом смысле, правовое регулирование многосубъектного взаимодействия, по мнению автора, заслуживает особого анализа.

Наличие большого числа бланкетных норм о взаимодействии, которые отсылают к подзаконным нормативным правовым актам,

характерная черта для всего законодательного регулирования, особенно в области финансов и имущества.

В этой связи, в этом параграфе, на примере контроля, предпринята попытка проанализировать одно из направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ показал, что отсутствует перечень вопросов, по которым федеральным и региональным органам, выполняющим функции государственного контроля, необходимо осуществлять взаимодействие с муниципальными органами контроля.

Основным нормативным правовым актом регламентации взаимодействия являются административные (муниципальные) регламенты. Так, в муниципальном образовании городской округ Казань принято 7 административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории муниципального образования.

**Второй параграф третьей главы** посвящен законодательному регулированию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальной сфере.

Социальная сфера это самое большое пространство для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

По большинству вопросов местного значения, относящихся к социальной сфере, имеется законодательное регулирование, которое содержит нормы о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Законодательное регулирование порядка реализации отдельных государственных полномочий в социальной сфере, крайне редко упоминает о взаимодействии органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Также как в экономической сфере, законодательное регулирование в социальной сфере включает в процесс взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления структуры гражданского общества.

Особенно детально такое многостороннее взаимодействие закрепляется в региональных программах развития отдельных областей социальной сферы в субъектах Российской Федерации.

**В третьем параграфе** этой главы исследовано законодательное регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в политической сфере и сфере безопасности.

В работе проанализировано законодательное регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при проведении выборов различного уровня, референдумов и опросов, при реализации правотворческой инициативы и при осуществлении других форм муниципальной демократии

Отмечается, что законодательное регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в политической сфере и сфере безопасности носит более императивный характер, в сравнении законодательным регулированием в экономической и социальной сферах.

На примере контроля в области экологической безопасности, проанализированы тенденции нормативного правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В работе сделан вывод о негативной тенденции сокращения правовых основ участия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности муниципальных образований.

**В заключении** подведены итоги исследования и сформулированы выводы по теме исследования.

**Основные положения диссертационного исследования****отражены в следующих публикациях автора:***Научные статьи в ведущих рецензируемых журналах,**рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской**Федерации для публикации по кандидатским и докторским диссертациям:*

1. Зарипова С.Р. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти в сфере охраны окружающей среды // Казанская наука.-2011. №10. – С.227-229 (0,2 пл.).
2. Зарипова С.Р. Конституционные и законодательные основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Вестник Волжского Университета им. В.Н. Татищева. 2012. № 76. - С.103-108 (0,4 пл.).

*Научные статьи в иных изданиях:*

1. Зарипова С.Р. Взаимодействие органов государственной власти Республики Татарстан с органами местного самоуправления // Проблемы реформирования местного самоуправления: материалы Всероссийской научно-практической конференции.- Архангельск: Арханг.гос.техн.ун-т. 2008. – С.29-35 (0,5 пл.).
2. Зарипова С.Р. Основные направления воздействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации на органы местного самоуправления (на примере Республики Татарстан)// Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 9./ Науч.ред. Р.М. Валеев.- Казань: Изд-во Казанск.гос.ун-т, 2008. - С.152-156 (0,3 пл.).
3. Зарипова С.Р. Права человека как основная область взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (к постановке проблемы) // Всеобщая декларация прав человека и актуальные вопросы ее применения в Российском и международном праве: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 60-летию принятия ООН Всеобщей декларации прав человека. - Казань: Казанск.гос.ун-т, 2009. – С.241-246 (0,4 пл.).

4. Зарипова С.Р. Проблемы применения ст. 256 УК РФ - Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (на примере Республики Татарстан) // Современные проблемы безопасности жизнедеятельности: опыт, проблемы, поиски решения: Материалы Международной научно-практической конференции. Часть 1, 26 февраля 2010г./ Под общей ред. д.т.н., проф. Р.Н. Минниханова. – Казань: ГУ «Научный центр безопасности жизнедеятельности детей», 2010. С.95-99 (0,3 пл.).
5. Зарипова С.Р. Взаимодействие органов внутренних дел с органами местного самоуправления по вопросам охраны окружающей среды (на примере Республики Татарстан) // Актуальные проблемы юридических наук. Материалы научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов за 2010 год./ Науч.ред. В.С. Соловьев. – Мар.гос.ун-т.-Йошкар-Ола, 2011. – С.159-165 (0,4 пл.).
6. Зарипова С.Р. Проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений экологической направленности // Государство и право: актуальные вопросы Истории и Современности. Выпуск 8. – Йошкар-Ола: ГОУВПО «Марийский государственный университет», 2011. – С.258-263 (0,5 пл.).
7. Зарипова С.Р. Направления взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ в сфере охраны окружающей среды // Современные проблемы безопасности жизнедеятельности: опыт, проблемы, поиски решения: Материалы II Международной научно - практической конференции. Часть 2, 27-28 февраля 2012 г./Под общей ред. д.т.н., проф. Р.Н. Минниханова.– Казань: ГУ «Научный центр безопасности жизнедеятельности детей», 2012. – С.144-150 (0,5 пл.).