

Джагарян Н.В.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПАРТНЕРСТВО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: В статье на основе предложенного автором понимания муниципальной представительной демократии как открытой, динамически развивающейся системы рассматриваются в обобщенном, комплексном плане вопросы взаимодействия представительных органов муниципальных образований, с одной стороны, и представительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с другой. Целью предпринятого анализа является конституционное обоснование взаимодействия представительных органов власти разных уровней как имманентного проявления конституционного единства народовластия и соответствующих этому системных отношений в организации представительной власти. Исходя из этого, в статье выявляются формализованные и сложившиеся на практике способы (формы) взаимоотношений представительных органов государственной власти и местного самоуправления, дается общая оценка их эффективности, формируются меры совершенствования подобных взаимоотношений. В основу методологии авторского анализа положен системный метод научного познания, позволивший рассмотреть представительные органы власти в Российской Федерации в рамках их взаимосвязанного социально-целевого единства и раскрыть проблемы реализации взаимодействия между ними сквозь призму единства правового регулирования и правоприменительной практики. В статье аргументирована авторская концепция взаимодействия представительных органов власти в режиме конституционного партнерства, сформулированы принципы, характеризующие данный правовой режим. Автор приходит к заключению о том, что существующие механизмы связей между представительными органами носят фрагментарный, несистемный характер, что требует их корректировки, отдельные (основные) направления которых предложены в статье.

Ключевые слова: Местное самоуправление, народовластие, народное представительство, представительная власть, представительная демократия, представительная система, муниципальная представительная демократия, представительные органы власти, взаимодействие представительных органов, конституционное партнерство.

Abstract: Based on the author's concept of municipal representative democracy as an open and dynamically developing system, this article reviews the issues of collaboration between the representative branches of the municipal institutions on one hand, and the representative branches of the government authority of the Russian Federation and its constituents on the other. The goal of this analysis is the constitutional substantiation of the collaboration between the various levels of the representative branches of authority as an immanent manifestation of a constitutional unity of a democracy and the corresponding systemic relations within the organization of representative authority. The article reveals the formulated and formed by the practice methods of collaboration between the representative branches of government authorities and municipal self-governance, gives a general assessment of its effectiveness and formulates the measures for improvement of these relations. The author makes a conclusion that the existing mechanisms of connection between the representative branches carry a fragmentary, non-systematic character that require correction, specific (main) directions of which are offered in this article.

Keywords: Representative branches, Municipal representative democracy, Representative system, Representative democracy, Representative authority, Public representation, Democracy, Municipal self-governance, Collaboration of representative branches, Constitutional partnership.

Муниципальную представительную демократию можно определить как основанную на единстве власти и свободы, государственных и общественных начал самоуправленческую форму и режим реализации опосредованного народовластия, призванную в условиях непрерывных прямых и обратных связей и контактов местного сообщества и его органов, должностных лиц обеспечивать волеобразование и адекватное выражение воли и интересов местного сообщества в муниципально-властной деятельности, поддерживать компетентное устойчиво-упорядоченное управление жизнеобеспечением человека по месту жительства, а также комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. В соответствии с этим раскрываются характеристики муниципальных институтов представительной демократии, их системно-структурные взаимосвязи.

Муниципальная представительная демократия, рассматриваемая как система, имеет открытый характер. Она является частью, подсистемой в системе местного самоуправления и одновременно входит в более широкое средовое окружение, определяемое конституционными институтами российского народовластия. Открытый, а не изолированный, характер данной системы предопределяется прежде всего тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ). Соответственно, система муниципальной представительной демократии служит одной из необходимых форм выражения полновластия народа, реализуемого на уровне местного самоуправления, а целеполагание народа, осуществляемое через институты суверенной демократической государственности, обуславливает функциональное назначение и цель этой системы, при том что ее основное предназначение и цель определяются на основе механизмов самоорганизации, т. е. местным сообществом. Муниципальная представительная демократия функционирует исходя из необходимости обеспечения самостоятельного решения местными сообществами жителей через органы местного самоуправления вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения в пределах территории проживания, а это, в свою очередь, предполагает ее ориентацию на создание условий достойной жизни и свободного развития человека, на достижение наи-

более полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, признаваемой и защищаемой государством (ст. 1, 2, 7, 18 Конституции РФ). Посредством институтов муниципальной представительной демократии реализуется в том числе участие местного самоуправления в реализации государственной политики и программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом институты муниципальной представительной демократии служат основой для формирования, выражения и отстаивания интересов местного сообщества во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти, т. е., иными словами, обеспечивают представительство интересов местных сообществ не только в местном самоуправлении, но и в государственной власти. Отсюда вытекает, что система муниципальной представительной демократии состоит в непрерывных отношениях с ее двойкой средой в виде муниципальных и государственных институтов народовластия, а характер и уровень развития отношений подобного рода свидетельствуют о качественном состоянии данной системы, ее организации, активности, действенности.

Взаимосвязь муниципальных и государственных институтов представительной демократии имеет объективный, конституционно-обусловленный характер, а ее усиление само по себе еще не означает необходимо сопутствующего снижения степени самостоятельности, автономности системы муниципальной представительной демократии, местного самоуправления. В рамках методологии системного подхода получила обоснование позиция, согласно которой система активна, самостоятельна и независима потому, что она связана с окружающей средой, ибо в противном случае она не была бы системой, а тем более активной системой. Развивая этот тезис, Л.А. Петрушенко замечает, что как бы высока ни была активность системы и в каких бы сложных и диковинных формах она ни проявлялась, система по мере естественноисторического повышения своей активности (и организованности) никогда не ослабляет и не утрачивает своей обусловленности средой, своего взаимодействия с ней; и хотя по мере повышения уровня организации и активности системы ее зависимость от среды становится более относительной и гибкой, это свидетельствует не об утрате или ослаблении этой зависимости, а об ее

упрочении и усилении: о превращении ее во всестороннюю, глубокую взаимосвязь, в единство системы и среды¹. В этом плане формирование и развитие взаимосвязей муниципальных и государственных институтов представительной демократии, будучи необходимой предпосылкой и условием устойчивого и результативного функционирования в целом конституционно-правового механизма народовластия, вместе с тем является существенным фактором эффективности по отношению к самой системе муниципальной представительной демократии. Неслучайно как общий принцип стремление к взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти находит свое нормативно-правовое выражение как в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации², так и в уставах муниципальных образований³.

В рамках взаимосвязей подобного рода, с одной стороны, реализуется воздействие местного самоуправления на политику государства в целях обеспечения наиболее полного и точного учета общественных потребностей населения, проживающего на соответствующей территории муниципальных образований, создаются условия для формирования государственно-правового порядка, который ориентирован на согласование общегосударственных и местных интересов, поддержание

правового режима гарантирования и содействия развитию местного самоуправления и его представительной системы. С другой стороны, происходит обратное влияние государственных институтов на институты муниципальной представительной демократии, обеспечивается соотносимость их организации и функционирования с конституционными целями и общенациональными интересами, система муниципальной представительной демократии получает необходимые для ее развития правовые, финансово-экономические, информационные, организационно-технологические и иные ресурсы. В отсутствие четко налаженных отношений сотрудничества, гарантийно-обеспечительных, координационных, согласовательных механизмов объективно невозможно добиться качественного решения публичных дел, имеющих общее значение как для местного самоуправления, так и для государственной власти. Соответственно, взаимосвязи муниципальных и государственных институтов представительной демократии должны строиться на основе как безусловного соблюдения конституционной самостоятельности местного самоуправления, так и обеспечения эффективного достижения посредством местного самоуправления конституционных целей демократической правовой социальной государственности.

Конституция РФ исключает установление административной зависимости от государственной власти местного самоуправления, не допускает организационного вхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12). Конституционный Суд РФ стоит на принципиальной позиции, в силу которой любые положения, устанавливающие подчиненность органам государственной власти органов местного самоуправления, включая осуществление полномочий органов местного самоуправления должностными лицами, которые назначаются на должность органами государственной власти, противоречит Конституции РФ⁴. Но это не означает отрицания любых форм взаимоотношений (в том числе орга-

¹ Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения. М.: Мысль, 1975. С. 28-30.

² См., например: ст. 6 Конституции Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 6 мая 2013 г.) // Бурятия. 1994. 9 марта; ст. 61 Устава Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. (в ред. от 9 июля 2013 г.) // Забайкальский рабочий. 2009. 18 февраля; ч. 7 ст. 13 Устава Камчатского края от 4 декабря 2008 г. (в ред. от 6 марта 2013 г.) // Официальные Ведомости. 2008. 11 декабря; ч. 2 ст. 6 Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г. (в ред. от 4 апреля 2013 г.) // Краевой вестник. 2008. 11 июня; п. 4.5 ст. 4 Устава Хабаровского края от 30 ноября 1995 г. (в ред. от 22 марта 2013 г.) // Тихоокеанская звезда. 1996. 13 и 16 января; ст. 40 Устава Архангельской области от 23 мая 1995 г. (в ред. от 5 июня 2013 г.) // Волна. 2001. 3 апреля; ст. 57 Устава Кемеровской области от 9 апреля 1997 г. (в ред. от 13 декабря 2012 г.) // Кузбасс. 1997. 11 июня; ст. 58 Устава города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 19 декабря 2012 г.) // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4; ст. 64 Устава Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (в ред. от 17 июля 2013 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. 3 июня.

³ См., например: п. 5 ч. 3 ст. 8 Устава муниципального образования городского округа «Инта» Республики Коми от 12 мая 2007 г. (в ред. от 8 апреля 2013 г.) // Искра. 2007. 16 июня; гл. 11 Устава муниципального образования город Бийск Алтайского края от 3 июля 2005 г. (в ред. от 20 декабря 2012 г.) // Бийский рабочий. 2005. 12, 16 и 17 августа; ст. 30 Устава муниципального образования города Благодарный Благодарненского района Ставропольского края от 30 октября 2007 г. (в ред. от 29 ноября 2012 г.) // Благодарненские вести. 2008. 5 марта; ст. 5 Устава городского округа «Город Хабаровск» от 13 июля 2004 г. (в ред. от 25 июня 2013 г.) // Хабаровские вести. 2004. 8 октября.

⁴ См.: пункт 5 мотивир. части Постановления 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» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532; абзац четвертый пункта 4 мотивир. части Определения Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 31. Ст. 4037.

низационных) органов местного самоуправления и органов государственной власти, недопустимы лишь те из них, которые влекут за собой возникновение субординации между муниципальными и государственными органами. В Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П⁵ Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования (абзац шестой пункта 3 мотивир. части). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П⁶ прямо указывается на наличие вытекающей из Конституции РФ объективной необходимости взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку, в частности, на субъекты Российской Федерации возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития соответствующей территории, и в том числе каждого входящего в состав субъекта Российской Федерации муниципального образования (абзац четвертый пункта 3.2 мотивир. части). В соответствии с этим Конституционный Суд РФ в названном Постановлении признал допустимым установление федеральным законодателем тех или иных форм участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основным, главным каналом реализации взаимосвязей муниципальных и государственных институтов

представительной демократии являются взаимоотношения представительных органов муниципальных образований с законодательными (представительными) органами государственной власти. Это обусловлено самой природой этих органов как субъектов народного представительства, служащих организующими центрами в отношениях демократического представительства народа на каждом соответствующем уровне публично-территориальной организации населения. При этом взаимосвязи данных органов, как и вообще местного самоуправления и государственной власти, должны носить, как это вытекает из Конституции РФ (ст. 1, 2, 3, 5, 12, 15, 18, 40, 41, 43, 71, 72, 132, 133), вполне определенный качественный характер, осуществляться в виде взаимодействия, которое можно рассматривать как конституционное партнерство.

Здесь важно отметить, что такие понятия, как «отношение», «связь», «взаимодействие», хотя и являются достаточными близкими и нередко употребляются как синонимы, тем не менее, в общетеоретическом плане неоднозначны, нетождественны по своему смыслу⁷. Так, «отношение» – наиболее общей термин, под ним понимается любая совместная определенность нескольких объектов (членов отношения). «Связь» – это вид «отношения», она определяется как отношение зависимости, при котором изменение одного из взаимосвязанных явлений предполагает изменение другого. При этом отношение не сводится к связи, а охватывает помимо связи между реальными явлениями их раздельность, изолированность, отграничение, известную независимость друг от друга. Что же касается взаимодействия, то это особый вид взаимосвязи, предполагающий, что данное явление реализует свою специфическую природу только через свое взаимоотношение с другим и вне взаимодействия не способно существовать как определенное явление.

Взаимодействие представительных органов муниципальных образований и законодательных (представительных) органов государственной власти является отражением взаимодействия местного самоуправления и государственной власти – как системы и окружающей ее среды, и вместе с тем в нем проявляются свойства системности, присущие институциональной основе организации народного представительства в Российской Федерации. По мне-

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 2). Ст. 8062.

⁷ Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2004. С. 315.

нию С.А. Авакьяна, для представительных учреждений отношения системного единства характерны не в меньшей степени, чем для органов исполнительной власти и судов, что было бы уместно четко отразить в рамках конституционного регулирования⁸. К.В. Мурычев рассматривает совокупность представительных органов публичной власти как систему суммативного типа с автономным принципом организации внутренних подразделений (элементов) в рамках публичной власти и выделяет определенные свойственные этой системе системообразующие признаки (факторы)⁹.

Таким образом, представительные органы публичной власти, объединенные принципиальной схожестью природы, предметной направленности и организационной основы их деятельности, должны функционировать согласованно. Разобщенность, несвязность, несистемность в ходе реализации возложенных на них публичных задач приводит в конечном итоге к невозможности в полной мере достигать тех целей, которые вытекают из самого существа представительной демократии, призванной обеспечивать компетентное устойчиво-упорядоченное управление публичными делами в соответствии с волей и интересами населения.

Конституционное партнерство представительных органов муниципальных образований и законодательных (представительных) органов государственной власти можно определить как конституционно-правовой режим взаимодействия и согласованного функционирования представительных органов публичной власти, предполагающий обеспечение взаимного учета мнений и интересов, координацию действий и объединение усилий в целях эффективного решения возложенных на них публичных функций и задач, связанных прежде всего с представительством интересов населения, нормативно-правовым регулированием, осуществлением публично-правового (парламентского) контроля.

Основными принципами правового режима конституционного партнерства представительных органов публичной власти являются: 1) законность;

2) разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, а также муниципальными образованиями; 3) разделение властей; 4) самостоятельность местного самоуправления; 5) равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях между собой и с федеральными органами государственной власти, а также равноправие муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 6) учет регионального своеобразия и неравномерного развития, исторических и иных местных традиций муниципальных образований; 7) сочетание общегосударственных, региональных и местных интересов; 8) добровольность; 9) гласность; 10) взаимная заинтересованность и ответственность.

Проблемам взаимодействия представительных органов муниципальных образований и законодательных (представительных) органов государственной власти в настоящее время не уделяется должного внимания в научной юриспруденции. Анализ текущего состояния законодательства и правоприменительной практики в этой сфере характеризует продолжающееся становление соответствующих институтов конституционного партнерства представительных органов как сложный и противоречивый процесс, не в достаточной степени организованный и системный.

Федеральное законодательство не содержит специальных положений, касающихся взаимодействия Государственной Думы, Совета Федерации и представительных органов муниципальных образований. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁰ предусматривает лишь отдельные возможности односторонних властно-обязывающих действий, исходящих от парламентских субъектов: парламентский запрос Совета Федерации, Государственной Думы руководителям органов местного самоуправления, запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы тем же субъектам (ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 14); право члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на прием во внеочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов

⁸ Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 32-33. Сходную позицию занимают и ряд иных исследователей. См., например: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник для вузов: в 3 т. М.: Профессиональное образование, 2001. Т. 1. С. 347; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 326.

⁹ Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М.: Норма, 2011. С. 55, 115-116.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

местного самоуправления (ст. 16). Вместе с тем в силу ч. 1 ст. 15 названного Федерального закона, Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить руководителей органов местного самоуправления на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. В Регламенте Совета Федерации в развитие этого положения, по сути воспроизведенного в ч. 7 ст. 38 Регламента, введена норма, предусматривающая право Совета Федерации пригласить руководителей органов местного самоуправления на заседание палаты для ответов на вопросы членов Совета Федерации (ч. 1 ст. 77)¹¹. Также Регламент Совета Федерации предполагает необходимость взаимодействия Совета Федерации с органами местного самоуправления при подготовке доклада Совета Федерации о состоянии законодательства (ч. 2 ст. 95.2), а также при его рассмотрении на заседании Совета Федерации (ч. 2 ст. 95.3). Отмечая важность этих положений, следует учитывать, что они имеют общий характер, не направлены непосредственно на формирование и развитие взаимоотношений палат Федерального Собрания с представительными органами муниципальных образований.

Взаимодействие Государственной Думы, Совета Федерации с представительными органами муниципальных образований может осуществляться по нескольким направлениям. Прежде всего на организационной основе соответственно профильного Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Регламент Совета Федерации предусматривает возможность участия в заседаниях комитета Совета Федерации с согласия председателя комитета представителей органов местного самоуправления (ч. 9 ст. 32), приглашение представителей органов местного самоуправления на организуемые комитетом Совета Федерации мероприятия (ст. 33). Определенную роль играют Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы¹² и Совет при

Председателе Совета Федерации по местному самоуправлению¹³ – консультативно-совещательные органы, призванные прежде всего проводить анализ и оценку состояния правового регулирования и практики применения законодательства о местном самоуправлении, вырабатывать рекомендации по формированию и реализации государственной политики в области местного самоуправления, а также обеспечивать взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Специфика Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы в том, что это не только совещательный, но и экспертный орган, что отражается в принципах его комплектования и стоящих перед ним задачах. Вместе с тем в состав обоих названных Советов могут входить (и входят) в том числе представители муниципальных образований (главы муниципальных образований, главы местных администраций, председатели представительных органов муниципальных образований).

Внепарламентскими организационными площадками для налаживания взаимосвязей Государственной Думы, Совета Федерации и представительных органов муниципальных образований служат Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, иные объединения муниципальных образований. Так, согласно Уставу Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) для достижения своих целей Конгресс решает, в частности, следующие задачи: вступает во взаимоотношения с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в интересах местного самоуправления (п. 3.2.1); участвует в формировании законодательства, влияющего или могущего влиять на деятельность муниципальных образований, включая подготовку изменений в нормативные правовые акты, поправок в их проекты, а также подготовку проектов правовых актов (п. 3.2.3); осуществляет подготовку и представление высшим органам государственной власти Российской Федерации (Президенту РФ, Правительству РФ, Государственной Думе, Совету Федерации) ежегодного доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в Российской Федерации

¹¹ См.: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 10 июля 2013 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

¹² См.: распоряжение Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 февраля 2013 г. № 25р-1 об утверждении Положения о Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 14 января 2014 г.)

¹³ См.: распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. № 112рп-СФ «О Совете при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по местному самоуправлению» // URL: <http://council.gov.ru/structure/docs/25489> (дата обращения: 14 января 2014 г.)

(п. 3.2.11)¹⁴. В свою очередь, Уставом Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» к целям его деятельности отнесено в том числе обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации с целью повышения качества жизни населения и эффективного развития территорий (п. 5 ст. 4), а к задачам, кроме прочих, – участие в разработке и корректировке решений, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (п. 1 ст. 5), оказание содействия в разработке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях реализации потребностей граждан (п. 2 ст. 5)¹⁵.

Возможности для взаимодействия Государственной Думы и представительных органов муниципальных образований связаны также с деятельностью фракций в Государственной Думе и соответствующими внутрипартийными отношениями (включая взаимодействие фракций представительных органов разного уровня), равно как и с самостоятельной деятельностью депутатов Государственной Думы, в том числе в рамках поддержания связей с избирателями. Установленный действующим законодательством порядок формирования Совета Федерации предусматривает, что кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – в случае, если высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – может быть в том числе депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта Российской Федерации¹⁶. Это создает дополнитель-

ные возможности для реализации прямых и обратных связей Совета Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Целям взаимодействия могут служить, кроме того, парламентские слушания, конференции, семинары, круглые столы и иные мероприятия, рассмотрение в Государственной Думе, Совете Федерации обращений представительных органов муниципальных образований.

В качестве специфической формы взаимодействия представительных органов муниципальных образований и федерального парламента могут рассматриваться конституционно-судебные процедуры разрешения конституционных споров и преодоления разногласий между государственными и муниципальными представительными органами.

При всем кажущемся разнообразии сложившиеся формы, направления взаимоотношений Государственной Думы, Совета Федерации с представительными органами муниципальных образований нельзя признать достаточными и оптимальными, они лишь в очень слабой, минимальной степени способствуют выявлению и учету мнения представительных органов муниципальных образований по существу планируемых и рассматриваемых Государственной Думой, Советом Федерации вопросов, затрагивающих интересы местного самоуправления. Какие-либо институционализированные механизмы регулярных непосредственных (минимально опосредованных) отношений между этими представительными органами отсутствуют. В связи с этим, вероятно, есть смысл поставить вопрос о необходимости образования при Государственной Думе (или при ее Председателе) Совета по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований, в который бы входили представители из числа председателей представительных органов муниципальных образований по одному от каждого субъекта Российской Федерации с использованием механизма регулярной ротации. Кроме того, ежегодно в День местного самоуправления следовало бы проводить совместное совещание с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов, делегатов из числа председателей представительных органов поселений по вопросам, связанным с развитием местного самоуправления, решением возложенных на него задач.

Вместе с тем существует необходимость ввести механизмы, которые бы позволяли непосредственно в ходе текущего законодательного процесса в той или иной

¹⁴ См.: Устав Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) от 7 июля 2006 г. (в ред. от 15 февраля 2008 г.) // URL: <http://www.okmo.pf> (дата обращения: 14 января 2014 г.)

¹⁵ См.: Устав Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» от 31 мая 2006 г. (в ред. от 10 июня 2012 г.) // URL: <http://www.vsmsinfo.ru/ob-organizatsii/ustav> (дата обращения: 14 января 2014 г.)

¹⁶ См.: ч. 2.1 ст. 2, ч. 1.1 ст. 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

форме выявлять и учитывать мнение представительных органов муниципальных образований по значимым для них проблемам. В частности, следует предусмотреть в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷ обязательное направление законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации поступающих им на согласование проектов федеральных законов, если таковые затрагивают интересы местного самоуправления, представительным органам муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, с тем чтобы они имели возможность довести свое мнение по существу рассматриваемого законопроекта до сведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а тот, в свою очередь, представлял бы в установленный срок в Государственную Думу наряду с собственным отзывом на проект закона обобщающие сведения о реакции на законопроект со стороны представительных органов муниципальных образований в целях учета их мнения Государственной Думой. Представляется оправданным закрепить в этом же Федеральном законе право представительных органов муниципальных образований (возможно, при наличии определенного кворума) разрабатывать и вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации законопроектное предложение о реализации соответствующим органом государственной власти его права законодательной инициативы в Государственной Думе.

Правовая основа конституционного партнерства представительных органов муниципальных образований и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определяется прежде всего положениями ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправ-

ления на территории субъекта Российской Федерации. Поскольку эта норма закреплена в качестве одного из базовых принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, она в полной мере распространяется на законодательные (представительные) органы государственной власти и обязывает их в пределах полномочий принимать все необходимые и достаточные меры к тому, чтобы на соответствующей территории создавались условия для совершенствования институтов муниципальной демократии, организации и деятельности органов местного самоуправления, прежде всего выборных (представительных) органов. Этим же Федеральным законом представительные органы местного самоуправления отнесены к числу субъектов права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 6).

Право законодательной инициативы представительных органов муниципальных образований – непосредственная и весомая, наиболее эффективная составляющая режима взаимодействия представительных органов муниципального и регионального уровня. В целях конкретизации порядка осуществления этого права в ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы¹⁸. Предполагается, что право за-

¹⁷ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 22 октября 2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁸ См., например: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 7 апреля 1997 г. № 249-XXII (в ред. от 5 июля 2011 г.) «О порядке реализации права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике» // День Республики. 1997. 17 апреля; Закон Алтайского края от 6 декабря 2010 г. № 107-ЗС «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований» // Алтайская правда. 2010. 18 декабря; Закон Краснодарского края от 9 декабря 1997 г. № 112-КЗ (в ред. от 12 июля 2011 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 13 января; Закон Владимирской области от 26 августа 1996 г. № 24-ОЗ (в ред. от 12 февраля 2008 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления во Владимирской области» // Призыв. 1996. 6 сентября; Закон Мурманской области от 6 июля 2004 г. № 492-01-ЗМО (в ред. от 12 ноября 2012 г.) «О порядке реализации права законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2004. 9 июля; Закон Оренбургской области от 4 сентября 1996 г. (в ред. от 17 декабря 2010 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области» // Южный Урал. 1996. 2 октября. Закон Тюменской области от 20 февраля 1996 г. № 26 (в ред. от 7 июня 2012 г.) «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Тюмен-

конодательной инициативы может быть реализовано по всем требующим законодательного регулирования вопросам, относящимся к предметам ведения законодательного (представительного) органа государственной власти и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в пределах его полномочий. Законодательная инициатива допускается, по общему правилу, в форме внесения проектов законов, законопроектов о внесении изменений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу, поправок к законопроектам. В отдельных случаях предусмотрена возможность реализации законодательной инициативы также путем внесения проектов постановлений законодательного (представительного) органа государственной власти (например, в Алтайском крае). Нередко на законодательном уровне устанавливается перечень субъектов, уполномоченных на разработку и внесение законопроектов на рассмотрение представительных органов муниципальных образований, в том числе как исчерпывающий (закрытый). Такое правовое регулирование, связанное с введением ограничительных условий в отношении реализации правотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования, выходит за пределы полномочий субъектов Российской Федерации. Даже в порядке осуществления правового регулирования прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹, далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) субъекты Российской Федерации не могут ограничивать самостоятельность местного самоуправления сверх той меры, которая допускается федеральным законодателем, равно как и снижать уровень гарантирования прав местного самоуправления в соотношении с общефедеральным стандартом. Оправданным можно считать лишь такое правовое регулирование субъекта-

ми Российской Федерации условий реализации права законодательной инициативы, которое направлено на расширение возможностей участия в нормотворческой деятельности субъектов местного самоуправления. Это позволяет усилить обратные связи во взаимоотношениях представительных органов публичной власти с населением и отвечает их предназначению как органов демократического представительства народа.

Недопустимо также установление субъектами Российской Федерации дополнительных ограничительных требований, связанных с наличием определенного кворума или типовой принадлежностью муниципального образования, применительно к осуществлению представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы в отношении поправок в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации. Так, Устав Пермского края закрепляет соответствующее право за не менее чем одной третьей представительных органов муниципальных образований (ст. 19)²⁰, а Устав Забайкальского края, помимо соответствующего количественного требования, настаивает на выдвигании инициативы лишь представительными органами муниципальных районов и городских округов (ч. 1 ст. 111). Между тем, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации» закрепляет право законодательной инициативы в отношении представительных органов любого и каждого муниципального образования и безотносительно к тому, в связи с каким именно предметом правового регулирования или видом законодательного акта подобная инициатива реализуется.

Следует констатировать, что действующее в большинстве субъектов Российской Федерации правовое регулирование порядка осуществления представительными органами муниципальных образований права законодательной инициативы носит в своей основе формально-технологический характер, не отражает в должной степени специфику данных отношений, обусловленную, в том числе, составом участников. В частности, по общему правилу, отсутствуют какие-либо нормативно закрепленные специальные механизмы согласования законопроектов, как и в целом взаимодействия региональных парламентских субъектов с представительными органами муниципальных образований в целях повышения качества и результативности зако-

ской областной Думе представительными органами местного самоуправления» // Тюменские известия. 2000. 2 марта.

¹⁹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰ См.: Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. (в ред. от 27 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 5. Ч. 1.

творческой деятельности. В этом плане заслуживает внимания и поддержки диалоговая модель взаимоотношений, складывающихся в ходе реализации права законодательной инициативы, которая установлена Законом Алтайского края «О порядке реализации права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании представительными органами муниципальных образований». Согласно ч. 2 ст. 2 этого Закона постоянный комитет Алтайского краевого Законодательного Собрания по местному самоуправлению оказывает органам местного самоуправления консультационно-методическую помощь по вопросам реализации ими права законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании. Вместе с тем, в силу ч. 2 его ст. 5 «Согласование проекта нормативного правового акта Алтайского края», при выявлении несоответствия проекта нормативного правового акта Алтайского края Конституции РФ, федеральным законам, Уставу (Основному закону) Алтайского края, иным законам Алтайского края, наличия коррупциогенных факторов либо нарушений правил юридической техники постоянные комитеты Алтайского краевого Законодательного Собрания оказывают содействие органу местного самоуправления в их устранении.

В законодательной и правоприменительной практике субъектов Российской Федерации сложились и иные формы взаимодействия представительных органов публичной власти. 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» (г. Москва, 3 декабря 2012 г.)²¹, к числу наиболее распространенных и зарекомендовавших себя на практике отнесены следующие формы сотрудничества.

Во-первых, образование советов по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации²². Подобные советы являются

постоянно действующими координационно-совещательными органами, к задачам которых, как правило, относится: содействие представительным органам муниципальных образований в реализации их полномочий, открытое и гласное обсуждение проблем социально-экономического развития муниципальных образований, обсуждение наиболее значимых федеральных и региональных законопроектов, обобщение практики применения федерального и регионального законодательства, распространение положительного опыта («лучшей практики») работы представительных органов муниципальных образований, оказание методической помощи представительным органам муниципальных образований и др.

Во-вторых, проведение парламентских дней (дней депутата), что подразумевает под собой различные мероприятия с участием депутатов регионального и местного уровней, на базе регионального парламента или представительных органов муниципальных образований (пленарные заседания, семинарские занятия, встречи в комитетах региональных парламента для обсуждения актуальных вопросов и проблем).

В-третьих, проведение собраний и (или) съездов депутатов.

В-четвертых, проведение выездных обучающих семинаров, консультаций, стажировок с участием депутатов и служащих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (зональные, кустовые и т.п.).

В-пятых, организация информационно-методического взаимодействия (информирование органов местного самоуправления о деятельности органов государственной власти, подготовка информационных, аналитических и методических материалов, разработка и распространение модельных муниципальных правовых актов и т.п.).

ской Республике при Председателе Государственного Совета Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2001. 30 мая; постановление Законодательного Собрания Приморского края от 25 марта 2008 г. № 910 «О Положении о Совете председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов при Законодательном Собрании Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2008. 28 марта; постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 26 июля 2005 г. № 2499 (в ред. от 27 июля 2011 г.) «О Совете председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов при Законодательной Думе Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2005. № 8; постановление Ярославской областной Думы от 30 июня 2008 г. № 257 (в ред. от 26 октября 2010 г.) «О Положении о совете председателей представительных органов муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) при Ярославской областной Думе» // Губернские вести. 2008. 10 октября.

²¹ URL: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/vzaimodejstvie/3155-rekomendatsii-kruglogo-stola> (дата обращения: 14 января 2014 г.)

²² См., например: постановление Президиума Государственного Совета Удмуртской Республики от 22 мая 2001 г. № 258-II «О Координационном совете руководителей представительных органов местного самоуправления муниципальных образований в Удмурт-

В качестве перспективных форм взаимодействия в Рекомендациях названы также такие применяющиеся в отдельных регионах способы взаимоотношений, как:

– заочная консультация депутата через сайт законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– трансляция по видеоселекторной связи пленарных заседаний и (или) заседаний комитетов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при рассмотрении вопросов, затрагивающих сферу местного самоуправления;

– проведение конкурсов на лучшую организацию работы представительного органа муниципального образования;

– организация порталов представительных органов, почтовых парламентских порталов.

Складывающиеся практики конституционного партнерства представительных органов регионального и муниципального уровня требуют системного мониторинга и обобщения, распространения «лучших практик» среди законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований.

Особое значение, безусловно, имеет развитие различных организационных форм сотрудничества между представительными органами, поскольку на их основе происходят постоянные, предметные контакты представительных органов, ведется систематическая работа по выявлению, анализу, обсуждению и поиску оптимальных (наиболее сбалансированных) вариантов решения текущих и стратегических проблем, обеспечивается устойчивая координация деятельности как среди представительных органов муниципальных образований, так и в их взаимоотношениях с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем нужно подчеркнуть, что создаваемые организационные структуры, имеющие по сути государственный характер, должны в полной мере соответствовать вытекающим из Конституции РФ принципам взаимодействия представительных органов публичной власти, включая уже упомянутый принцип равноправия муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. С этим принципом не согласуется образование при законодательных

(представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации советов по взаимодействию с представительными органами лишь определенного вида (видов) муниципальных образований, при том что представительные органы иных видов муниципальных образований возможности участия в подобных отношениях лишены. Местное сообщество каждого из муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, вправе рассчитывать на то, что его интересы, выражающиеся посредством деятельности представительного органа муниципального образования, будут на равных основаниях представлены во взаимоотношениях с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а его мнение будет в одинаковой мере учтено. Создание указанных советов на основе видовой принадлежности муниципальных образований предполагает, что такие советы во всяком случае должны обеспечивать представительство муниципальных образований всех видов и, соответственно, при обособлении советов по взаимодействию с представительными органами муниципальных районов и городских округов аналогичный совет (советы) должен создаваться и для городских, сельских поселений.

Вместе с тем необходимо сконцентрировать усилия на разработке организационно-правовых механизмов и процедур, направленных на согласование позиций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований непосредственно в ходе регионального законодательного процесса. Ранее в ряде субъектов Российской Федерации сложился институт согласования с органами местного самоуправления проектов законов субъектов Российской Федерации по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В настоящее время соответствующие законоположения отменены²³.

²³ См., например: ст. 15 Закона Республики Алтай от 23 сентября 2002 г. № 6-4 «О делегировании отдельных полномочий органами государственной власти Республики Алтай органам местного самоуправления» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2002. № 5. С. 13 (утратил силу); ч. 3 ст. 4 Закона Удмуртской Республики от 3 мая 2001 г. № 21-ПЗ (в ред. от 10 ноября 2003 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления в Удмуртской Республике отдельными государственными полномочиями Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. 2001. 4 мая (утратил силу); ч. 3 ст. 6 Закона Алтайского края от 10 сентября 1999 г. № 45-ЗС (в ред. от 7 июля 2004 г.) «О порядке наделения

Судя по всему, субъекты Российской Федерации исходят из того, что вопрос о согласовании с органами местного самоуправления законопроектов о делегировании полномочий относится к числу принципиальных характеристик порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которые подлежат установлению на федеральном уровне, а Федеральный закон № 131-ФЗ подобного механизма согласования не содержит. В связи с этим и принимая во внимание масштабы делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень, нужно предусмотреть в Федеральном законе № 131-ФЗ в качестве общего принципа обязательность согласования проектов законов о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления с представительными органами муниципальных образований.

Перспективным направлением усиления кооперативных, согласовательных начал во взаимоотношениях представительных органов муниципальных образований и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в духе их конституционного партнерства следует признать переход к двухпалатной структуре организации законодательных (представительных) органов государственной власти регионального уровня, с тем чтобы одна из палат формировалась из представителей представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации²⁴. Как следует

из Конституции РФ, организация публичной власти в Российской Федерации строится на основе принципиально сходных подходов, в связи с чем установленные Конституцией РФ или вытекающие из нее принципы взаимоотношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Федеральным Собранием могут рассматриваться как имеющие ориентирующее значение для установления взаимоотношений представительных органов регионального и муниципального уровня. Модель двухпалатного регионального парламента с формированием одной из палат по территориальному признаку обеспечивает гомогенный характер представительной власти и создает наилучшие условия для обеспечения согласованного функционирования представительных органов в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, становление и развитие политико-правового режима конституционного партнерства во взаимоотношениях представительных органов публичной власти в Российской Федерации способствует укреплению всей системы российской представительной демократии в целях наиболее полного, адекватного отображения посредством ее институтов воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, обеспечивает функционирование системы муниципальной представительной демократии в условиях, позволяющих местным сообществам жителей эффективно добиваться своих целей, связанных с обустройством и развитием среды обитания, на основе единства местных и общегосударственных интересов.

органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органов государственной власти Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 1999. № 41. С. 81 (утратил силу); ч. 3 ст. 2 Закона Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 107-КЗ (в ред. от 29 декабря 2004 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления Приморского края отдельными государственными полномочиями» // Владивосток. 1998. 5 января (утратил силу); ст. 9 Закона Саратовской области от 30 января 1998 г. № 2-ЗСО (в ред. от 22 декабря 2004 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» // Саратовские вести. 1998. 9 февраля (утратил силу).

²⁴ Г. Д. Садовникова, которая также разделяет мнение о необходимости введения на региональном уровне принципа бикамерализма, предлагает вместе с тем формирование одной из палат представительного органа субъекта Российской Федерации из представителей муниципальных районов и городских округов. Садовникова Г. Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 17. Исключение из отношений представительства в законодатель-

ном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации непосредственно городских и сельских поселений не согласуется с конституционными принципами местного самоуправления, приводит к неоправданному неравенству среди муниципальных образований; налицо отступление и от принципа равного участия граждан в управлении делами государства посредством своих представителей.

Библиография:

1. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. 560 с.
2. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник для вузов: в 3 т. М.: Профессиональное образование, 2001. Т. 1. 800 с.
3. Бондарь Н.С. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: НОРМА, 2008. 592 с.
4. Джагарян А.А. Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2012. 198 с.
5. Джагарян Н.В. Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики. Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2013. 482 с.
6. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. 320 с.
7. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 608 с.
8. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М.: ООО «Городец-издат», 2001. 176 с.
9. Мuryчев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М.: Норма, 2011. 240 с.
10. Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения. М.: Мысль, 1975. 285 с.
11. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. 184 с.
12. Авакьян С.А. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2004. 656 с.
13. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 58 с.
14. Фроленков Ю.О. Конституционно-правовой статус населения как субъекта местного самоуправления: понятие и основное содержание // Административное и муниципальное право.-2012.-3.-С. 20-29.
15. Белоусова Е.В. Представительные органы местного самоуправления как органы публичной власти // Административное и муниципальное право.-2011.-4.-С. 9-13.
16. Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН).-2009.-2.-С. 363-369.
17. Агеев В. Н. – Ограничение прав и свобод муниципальных служащих как способ противодействия коррупции//Тренды и управление, №3, 2013, DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.724
18. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – 1. – С. 69 – 91. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html
19. Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 2. – С. 1 – 22. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html

References (transliterated):

1. Avak'yan S.A. Razmyshleniya konstitutsionalista: izbrannye stat'i. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2010. 560 s.
2. Bezuglov A.A., Soldatov S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov: v 3 t. M.: Professional'noe obrazovanie, 2001. T. 1. 800 s.
3. Bondar' N.S. S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiya munitsipal'noi demokratii. M.: NORMA, 2008. 592 s.
4. Dzhagaryan A.A. Dzhagaryan N.V. Konstitutsionnaya tsennost' munitsipal'noi demokratii v Rossii. Rostov n/D: Izdatel'stvo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2012. 198 s.
5. Dzhagaryan N.V. Predstavitel'naya demokratiya i ee realizatsiya v mestnom samoupravlenii: voprosy teorii i praktiki. Rostov n/D: Izdatel'stvo Yuzhnogo federal'nogo universiteta, 2013. 482 s.
6. Kabyshev V.T. S Konstitutsiei po zhizni. Izbrannye nauchnye trudy. M.: Formula prava, 2013. 320 s.
7. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Prospekt, 2010. 608 s.
8. Maslennikova S.V. Narodnoe predstavitel'stvo i prava grazhdan v Rossiiskoi Federatsii. M.: ООО «Gorodets-izdat», 2001. 176 s.
9. Murychev K.V. Sistema predstavitel'nykh organov vlasti v Rossiiskoi Federatsii. M.: Norma, 2011. 240 s.
10. Petrushenko L.A. Edinstvo sistemnosti, organizovannosti i samodvizheniya. M.: Mysl', 1975. 285 s.
11. Avak'yan S.A. Problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii // Problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii / Pod obshch. red. prof. S.A. Avak'yana. M.: Izd-vo MGU, 1998. 184 s.
12. Avak'yan S.A. Problemy teorii gosudarstva i prava: Uchebnoe posobie / Pod red. M.N. Marchenko. M.: Yurist", 2004. 656 s.
13. Sadovnikova G.D. Predstavitel'nye organy v Rossiiskoi Federatsii: problemy istoricheskoi obuslovlennosti, sovremennogo prednaznacheniya i perspektivy razvitiya. Avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk. M., 2013. 58 s.

14. Frolenkov Yu.O. Konstitutsionno-pravovoi status naseleniya kak sub"ekta mestnogo samoupravleniya: ponyatie i osnovnoe sodержanie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2012.-3.-С. 20-29.
15. Belousova E.V. Predstavitel'nye organy mestnogo samoupravleniya kak organy publichnoi vlasti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2011.-4.-С. 9-13.
16. Fadeev V.I. Osnovnye problemy realizatsii konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniya na sovremennom etape // LEX RUSSICA (RUSSKII ZAKON).-2009.-2.-С. 363-369.
17. Ageev V. N. – Ogranichenie prav i svobod munitsipal'nykh sluzhashchikh kak sposob protivodeistviya korruptsii//Trendy i upravlenie, №3, 2013, DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.724
18. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – 1. – С. 69 – 91. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.29. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html
19. Bulakh E.V. Gosudarstvennaya podderzhka razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: perspektivy i sderzhivayushchie faktory // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 2. – С. 1 – 22. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html