

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
В ПРОЦЕССЕ МОДЕЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА**

**М. В. Глухова**

*Правительство Воронежской области*

**LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE UNIFIED SYSTEM  
OF PUBLIC AUTHORITY OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
ISSUES OF INTERACTION IN THE PROCESS OF MODEL RULEMAKING**

**M. V. Glukhova**

*The Government of the Voronezh Region*

**Аннотация:** статья посвящена статусу органов местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020 г. Исследуется вопрос поиска возможных форм взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на повышение качества муниципального нормотворчества. Также рассматриваются направления для дальнейшего совершенствования законодательства в части ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов органами власти субъектов Российской Федерации, синхронизации действующего законодательства и правоприменительной практики в данной области.

**Ключевые слова:** публичная власть, ведение регистра, модельные муниципальные правовые акты.

**Abstract:** the article is devoted to the status of local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation in the light of the constitutional reform of 2020. The article examines the issue of searching for possible forms of interaction between the state authorities of the Russian Federation and local governments aimed at improving the quality of municipal rule-making. The directions for further improvement of legislation in terms of maintaining the register of municipal regulatory legal acts by the authorities of the subjects of the Russian Federation, synchronization of current legislation and law enforcement practice in this area are also being considered.

**Key words:** public authority, register management, model municipal legal acts.

Современное правовое поле Российской Федерации характеризуется активным нормотворческим процессом на всех уровнях власти. При этом наибольший вклад в общее количество принимаемых нормативных правовых актов вносят именно муниципалитеты (чуть более миллиона актов в год).

В этой связи роль органов местного самоуправления в структуре органов власти трудно переоценить.

Как неоднократно говорилось в Посланиях Президента Российской Федерации В. В. Путина

Федеральному Собранию, являясь самым близким к людям уровнем публичной власти, местное самоуправление определяет доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны<sup>1</sup>.

Конституционная реформа 2020 г. ввела новое понятие «публичная власть», а также закрепила принципы единства публичной власти, взаимодействия органов местного самоуправ-

<sup>1</sup> См., например: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Рос. газета. 2024. 21 февр.

ления и органов государственной власти, а также эффективности их деятельности в интересах населения.

Как гласит ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Это сложносоставная конституционная норма, включающая несколько взаимосвязанных элементов, объединяющих сразу четыре принципа: принцип единства публичной власти; принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; принцип эффективности деятельности органов публичной власти и принцип социальной ориентированности деятельности публичной власти. Важно отметить и тот факт, что конституционный текст, говоря о «наиболее эффективном решении задач», среди других признаков, которым должна соответствовать деятельность органов публичной власти (результативность, качество, оптимальность, рациональность, оперативность, ответственность), выделяет именно эффективность, подчеркивая таким образом, что все названные свойства охватываются одним общим принципом<sup>2</sup>.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее ст. 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального россий-

ского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (ст. 1, ч. 1 Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

Органы государственной власти осуществляли постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления при решении последними своих задач и до внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации. Вместе с тем конституционная реформа официально провозгласила это на уровне Основного закона государства.

В связи с этим после произошедших конституционных изменений возникла необходимость как уточнения понятийного аппарата («публичная власть», «система публичной власти», «взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти»), так и уяснения места органов местного самоуправления в этой системе.

Новое законодательное регулирование позволяет выделить несколько форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: организационно-правовое, функциональное, финансово-бюджетное. Кроме того, возможны и иные инициативные, добровольные варианты взаимодействия, предполагающие наличие договорных начал.

Следует согласиться с мнением профессора Т. М. Бялкиной в том, что эти формы взаимодействия применительно к деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления представляются особенно важными и практика их развития требует соответствующего внимания со стороны муниципально-правовой науки<sup>3</sup>.

В научной литературе к возможным формам и направлениям взаимодействия органов публичной власти различных уровней предлагается относить в том числе: постоянный мониторинг сфер совместной деятельности, обмен информацией, выполнение интеграционных программ; совместную экспертизу нормотворческой и правотворческой деятельности; орга-

<sup>2</sup> См.: Ульянов А. Ю. Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал рос. права. 2023. № 8. С. 17–27.

<sup>3</sup> См.: Бялкина Т. М. О некоторых аспектах взаимодействия субъектов государственной и муниципальной власти // Конституционализм и государственное управление. 2023. № 3. С. 29–30.

низацию и проведение совместных мероприятий, способствующих повышению квалификации кадров<sup>4</sup>.

При этом необходимо отметить, что на практике возможны иные – добровольные, инициативные варианты взаимодействия, которые не предполагают обязательности и подчиненности взаимодействующих сторон, а возникают исходя из их совместной заинтересованности в достижении наиболее эффективных результатов управленческой деятельности.

Именно подобные добровольно-инициативные начала все шире применяются на практике.

Полагаем, что такие варианты взаимодействия органов публичной власти могут служить одним из способов повышения качества муниципального нормотворчества, о необходимости которого неоднократно говорилось в литературе<sup>5</sup>.

Как справедливо отмечает В. В. Астанин, проблема совершенствования правотворчества на местном уровне не ограничивается только лишь практической задачей, связанной с обеспечением эффективности регулятивно-правовых возможностей муниципальных образований в решении стоящих перед ними социально и экономически значимых вопросов. Муниципальные нормативные правовые акты являются частью российской правовой системы, основным конституционным требованием к которой является законность любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Следует учитывать, что органами местного самоуправления могут приниматься муниципальные нормативные правовые акты, в том числе при надделении их государственными полномочиями, что дает право считать муниципальные нормативные правовые акты органов местного самоуправления частью системы нормотворческой деятельности публичной власти и служит основанием требований к его системности, законности и качеству<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См.: Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер.: 11. Право. 2023. № 2. С. 49.

<sup>5</sup> См., например: Ордина О. Н. К вопросу о совершенствовании правотворческой деятельности муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2013. № 3. С. 5–8.

<sup>6</sup> См.: Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Рос. юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.

Учитывая масштаб числа муниципальных нормативных правовых актов, включаемых в регистр (в Воронежской области это порядка сорока тысяч актов в год, принимаемых в 476 муниципальных образованиях), их надлежащая подготовка и последующая качественная юридическая экспертиза являются достаточно сложными практическими задачами.

В процессе ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов инициативные варианты взаимодействия выражаются в оказании различных видов правовой помощи – подготовка методических материалов, обобщений практики ведения регистра, обзоры изменений законодательства по вопросам местного самоуправления, организация семинаров-совещаний, повышение квалификации муниципальных служащих и другие виды взаимодействия.

Полномочие по ведению регистра на сегодняшний день сформулировано в ст. 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно широко.

При этом субъектам Российской Федерации дано право организовывать ведение регистра на своей территории.

Наработанная многолетняя практика в этом направлении дает основание утверждать, что работа органов государственной власти субъектов Российской Федерации давно вышла за пределы только лишь непосредственно формирования регистра и юридической экспертизы включенных в него муниципальных нормативных правовых актов.

Распространенной формой взаимодействия между органами государственной власти, ответственными за ведение регистра, и органами местного самоуправления муниципальных образований является модельное нормотворчество.

Как показала практика не только Воронежской области, но и иных субъектов Российской Федерации, данная деятельность весьма положительно сказывается на обеспечении единого правового пространства в регионах, формировании единообразных правовых подходов в наиболее важных сферах общественных отношений.

При этом практика по разработке модельных муниципальных правовых актов организована в регионах по-разному. Например, интересен опыт Красноярского края, где вопросы правового

го обеспечения деятельности органов местного самоуправления, в том числе в виде разработки модельных правовых актов, отнесены к ведению краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края».

Данным учреждением осуществляется масштабная работа по подготовке модельных актов по различным направлениям деятельности муниципалитетов: организация местного самоуправления, защита территорий и населения от чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность, дорожная деятельность, противодействие коррупции, предоставление муниципальных услуг и др.<sup>7</sup>

Аналогичная работа организована в Тамбовской области. Однако здесь разработку модельных муниципальных актов осуществляет правовой департамент Правительства Тамбовской области<sup>8</sup>.

Положительная практика разработки модельных муниципальных нормативных правовых актов давно сформирована и в Воронежской области.

В 2015 г. подготовлено порядка 60 типовых административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Ранее были разработаны модельные акты, касающиеся сфер территориальной организации местного самоуправления, вопросов прохождения муниципальной службы, организации деятельности органов местного самоуправления, благоустройства территорий и др.

В 2023 г. правовое управление Правительства Воронежской области разработало более 40 модельных муниципальных нормативных правовых актов в сферах предоставления муниципальных услуг, бюджетного процесса, проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Подобный вид правовой помощи представляется очень действенным средством для повышения законности муниципальных нормативных правовых актов.

Целесообразность перехода к модельному муниципальному нормотворчеству с возложением соответствующей функции на правовые

управления субъектов Российской Федерации и территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации не первый год обсуждается в юридической литературе и, по нашему мнению, имеет под собой достаточное основание<sup>9</sup>.

Учитывая то, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации проводят юридическую экспертизу включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов (в случае, если это определено региональным законом), знают потребности муниципалитетов, полагаем, что данная работа будет более полно и эффективно осуществляться именно ими.

Действующее законодательство содержит такое понятие, как «правотворческая деятельность» (правотворческая инициатива).

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровня предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления при разработке муниципальных правовых актов регламентировано приказом Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 г. № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»<sup>10</sup>.

Статья 26 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о правотворческой инициативе граждан.

Кроме того, согласно ст. 46 указанного Федерального закона проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального

<sup>9</sup> См.: Астанин В. В., Плигин В. Н. Научно-практический диалог о праве и его применении // Рос. юстиция. 2017. № 6. С. 2–6.

<sup>10</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> URL: <https://krasimr.ru/pravovaya-podderzhka/proekty-munitsipalnykh-pravovykh-aktov/>

<sup>8</sup> URL: <https://www.tambov.gov.ru/law.html>

образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

В настоящее время упоминания о модельном нормотворчестве в федеральном и региональном законодательстве не содержится.

Как уже отмечалось, пределы деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов законодательно также не определены.

Статья 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ лишь устанавливает, что муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В этой связи в регионах формат деятельности уполномоченных на ведение регистров органов государственной власти варьируется от права выборочной юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (как, например, в Республике Мордовия)<sup>11</sup> до полной юридической экспертизы всех включенных в регистр муниципальных нормативных правовых актов (как в Воронежской области).

Учитывая сложившуюся правоприменительную практику, полагаем, что законодательство Российской Федерации и ее субъектов имеет перспективы дальнейшего развития в данном вопросе.

В частности, считаем целесообразным проработку возможностей корректировки законодательства по вопросу ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, определение порядка рассмотрения органами мест-

ного самоуправления муниципальных образований разработанных органом государственной власти субъекта Российской Федерации проектов модельных муниципальных нормативных правовых актов, их обсуждения, направления предложений и отзывов по ним, их последующей корректировки.

При этом следует дополнительно подчеркнуть, что предлагаемые нововведения не должны каким-либо образом ограничивать самостоятельную правотворческую деятельность органов местного самоуправления и право граждан на участие в ней, а также лишить органы местного самоуправления возможности инициативно регулировать необходимые им сферы отношений. Рассматриваемые нами в статье новшества призваны повысить качество муниципального нормотворчества путем оказания правовой помощи и консультативной поддержки, которая будет в основном касаться отдельных групп муниципальных нормативных правовых актов, по которым особенности правового регулирования в различных муниципалитетах практически отсутствуют.

#### Библиографический список

*Астанин В. В.* Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Рос. юстиция. 2016. № 3. С. 14–17.

*Астанин В. В., Плигин В. Н.* Научно-практический диалог о праве и его применении // Рос. юстиция. 2017. № 6. С. 2–6.

*Бялкина Т. М.* О некоторых аспектах взаимодействия субъектов государственной и муниципальной власти // Конституционализм и государственное устройство. Научно-практический журнал. 2023. № 3. С. 29–35.

*Ордина О. Н.* К вопросу о совершенствовании правотворческой деятельности муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2013. № 3. С. 5–8.

*Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление в системе единой публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 : Право. 2023. № 2. С. 49.

*Ульянов А. Ю.* Основные научные подходы к пониманию эффективности публичной власти в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 17–27.

#### References

*Astaniin V. V.* Dialectics of the current state of municipal lawmaking // The Russian justice system. 2016. No. 3. P. 14–17.

<sup>11</sup> О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Мордовия : закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 102-З (в ред. от 27.01.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Astanin V. V., Pligin V. N.* Scientific and practical dialogue on law and its application // The Russian justice system. 2017. No. 6. P. 2–6.

*Byalkina T. M.* On some aspects of the interaction of subjects of state and municipal power // Constitutionalism and State studies. Scientific and practical journal. 2023. No. 3. P. 29–35.

*Ordina O. N.* On the issue of improving the law-making activities of municipalities // Municipal service: legal issues. 2013. No. 3. P. 5–8.

*Timofeev N. S.* Local self-government in the system of unified public authority // Bulletin of the Moscow University. Episode 11. Right. 2023. No. 2. P. 49.

*Ulyanov A. Yu.* Basic scientific approaches to understanding the effectiveness of public power in Russian constitutional law // Journal of Russian Law. 2023. No. 8. P. 17–27.

---

Правительство Воронежской области

**Глухова М. В.**, кандидат юридических наук, начальник отдела регистра муниципальных правовых актов правового управления

E-mail: [mglukhova@govvrn.ru](mailto:mglukhova@govvrn.ru)

Поступила в редакцию: 15.01.2024

**Для цитирования:**

*Глухова М. В.* Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации: вопросы взаимодействия в процессе модельного нормотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 36–41. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41>.

The Government of the Voronezh Region

**Glukhova M. V.**, Candidate of Legal Sciences, Head of the Department of the Register of Municipal Legal Acts of the Legal Department

E-mail: [mglukhova@govvrn.ru](mailto:mglukhova@govvrn.ru)

Received: 15.01.2024

**For citation:**

*Glukhova M. V.* Local self-government bodies in the unified system of public authority of the Russian Federation: issues of interaction in the process of model rulemaking // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 36–41. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/36-41>.