

## Законодательные аспекты взаимодействия представительных органов и администраций в муниципальных образованиях в контексте традиционных духовно-нравственных ценностей

Legislative aspects of interaction between representative bodies and administrations in municipalities in the context of traditional spiritual and moral values

**В.В. Вышкварцев**

*Заместитель председателя Совета депутатов  
г.о. Краснознаменск Московской области,  
кандидат юридических наук,*

**Аннотация:** В настоящей статье автор раскрывает доктринальное содержание принципов правового государства, среди которых выделен принцип защиты российских традиционных духовно-нравственных ценностей, на который ориентирована деятельность органов местного самоуправления, в частности, советов депутатов и администраций муниципальных образований. Автор предлагает ряд изменений и дополнений в Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», которые будут способствовать эффективности взаимодействия и развития рассматриваемых органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** администрация, гражданское общество, закон, органы местного самоуправления, правовое государство, совет депутатов, традиционные духовно-нравственные ценности.

**Abstract:** In this article, the author reveals the doctrinal content of the principles of the rule of law, among which the principle of protection of Russian traditional spiritual and moral values is highlighted, which focuses on the activities of local governments, in particular, councils of deputies and administrations of municipalities. The author proposes a number of amendments and additions to Federal Law № 33-FL, dated 20.03.2025 «On the general Principles of the organization of local Self-government in the Unified System of public Authority», which will contribute to the effective interaction and development of the local self-government bodies under consideration.

**Keywords:** administration, civil society, law, local governments, rule of law, Council of Deputies, traditional spiritual and moral values.

В современной науке теории права и государства не потеряла свою актуальность проблема точного определения принципов правового государства. Местное самоуправление является институциональной платформой современного правового государства в структуре гражданского общества, и, вместе с тем, выступает основополагающим регулятивным механизмом в системе публичной власти. **Принцип разделения властей**, который М.Н. Марченко считает важнейшим<sup>1</sup>, «означает не только самостоятельность каждой из ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) в пределах своих полномочий, но и их взаимодействие и сотрудничество, что обусловлено единством государственной власти, необходимостью обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты других основ конституционного строя»<sup>2</sup>. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, выступают сегодня субъектами публичной власти, также обеспечивающими устойчивую систему властеот-

ношений, основанную на **принципе единства публичной власти**, характеризующим правовое государство. **Принцип господства права**, по убеждению В.Ф. Яковлева, позволяет ориентировать власть и реализующих ее субъектов на защиту «интересов народов и людей, образующих сообщество»<sup>3</sup>. К сравнительному анализу дефиниций «местное самоуправление», проведённому А.Н. Диденко<sup>4</sup>, следует добавить, что местное самоуправление исходит исключительно из интересов населения, и решения, принимаемые органами местного самоуправления, должны учитывать интересы в том числе и меньшей части населения (меньшинства). Эту интересную и дискуссионную мысль предложил А.М. Осавелюк в исследовании проблематики **защиты интересов политического меньшинства как принципа правового государства**<sup>5</sup>. Придерживаясь мнения отдельных авторов<sup>6</sup>, о том, что публично-правовые полномочия органов местного самоуправления реализуются в интересах всего муниципального сообщества, важно подчеркнуть, что каж-

дый из органов местного самоуправления уполномочен руководствоваться указанными интересами. Однако, исследуя нормы Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее по тексту – «Федеральный закон № 33-ФЗ»), в дефиниции «местное самоуправление» ничего не говорится об интересах населения и (или) местных сообществ, а гарантии деятельности в интересах населения законодатель закрепил только за местными администрациями (часть 17 статьи 22) и органами территориального общественного самоуправления (пункт 1 части 12 статьи 50). Представляется, что такая юридико-техническая недоработка будет устранена в дальнейшем при внесении изменений и дополнений в данный федеральный закон.

Традиционные духовно-нравственные ценности создают философско-правовые ориентиры в законотворческом и правотворческом процессе. Они выступают системообразующими в механизме публичной власти и в результате «малой конституционной реформы» в 2020 году стали, по сути, конституционно-правовыми ценностями. По справедливому утверждению И.В. Бабичева «традиционные ценности содержательно полны и гармонично устойчивы (внутренне взаимосвязаны и непротиворечивы, т.е. интегративны)»<sup>7</sup>, создают вектор направления к объективной идеологии, по сути, той системы идей и ценностей, которые исходят из семьи, семейственности, отражаются в менталитете равноправных народов Российской Федерации, и аккумулируются в единый государствообразующий собор – систему публичной власти. К сожалению, в Федеральном законе № 33-ФЗ о духовно-нравственных ценностях, не говорится. В этой связи необходимо обратить внимание на опыт Республики Беларусь. В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», содержится ряд норм, посвящённых компетенции Советов:

- участие в осуществлении мероприятий по сохранению и возрождению историко-культурных ценностей;

- участие в мероприятиях по сохранению исторической правды и памяти о героическом подвиге белорусского народа в годы Великой Отечественной войны.

Корреспондирующие нормы, каса-

ющиеся компетенции органов местного самоуправления по защите традиционных духовно-нравственных ценностей в Основах законодательства Российской Федерации о культуре (утв. Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1)<sup>8</sup> или иных федеральных законах, отсутствуют. В дальнейшем при подготовке изменений и дополнений в федеральный закон, предлагаем законодателю предусмотреть дополнение статьи 1 Федерального закона № 33-ФЗ частью 9 следующего содержания: «Деятельность органов местного самоуправления основана на традиционных российских духовно-нравственных ценностях и принципах патриотизма». На наш взгляд это более удачная с точки зрения юридической техники формулировка, которая возможна для рецепции из Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»<sup>9</sup>.

Взаимодействие представительных органов местного самоуправления (далее по тексту – «Совет депутатов») с администрациями муниципальных образований целесообразно рассматривать в рамках единого методологического блока по функциональным направлениям.

**Первое направление: «Участие Советов депутатов в формировании администрации».** Несмотря на диспозицию, которую оставил законодатель при определении способов избрания глав городов, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (например, Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»), дискуссия о том, что важнее: реализация конституционной свободы выборов (часть 3 статьи 3 Конституции России) или экономия бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, сохранится и среди учёных-специалистов в области конституционного и муниципального права, и среди депутатов различных уровней. В новом Федеральном законе №33-ФЗ, на наш взгляд, представлено компромиссное решение, хотя и в пользу способов избрания глав городов Советами депутатов (3 из 4 способов). В.В. Таболин, говоря об особенностях управления городами, обозначил модель «Совет – компетентный управляющий». Иными словами

это меритократ, хозяйственник, выполняющий задачи эффективного взаимодействия структурных подразделений администрации города, обеспечивающий гармоничное и предметное взаимодействие между органами местного самоуправления, а также институтами гражданского общества в целях эффективного решения вопросов местного значения. Что означает эта эффективность? Содержание данного термина составляют «права и обязанности субъектов публичной власти, в качестве которых выступают население и органы публичной власти<...>, конституционно-правовые механизмы оценки эффективности, правовое регулирование данных механизмов, политико-правовые и социально-правовые последствия оценки функционирования публичной власти населением»<sup>10</sup>. Аналогичную точку зрения разделяют и другие российские учёные, говоря о показателях, характеризующих результаты деятельности органов публичной власти «финансовые, экономические; удовлетворенность населения»<sup>11</sup>. Именно поэтому как, мы полагаем, в перспективе развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, возможно установление императивных требований к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам к кандидатам на должность глав муниципальных образований. Предлагаем вспомнить, когда в 2011 году пермская прокуратура обратилась в Пермский краевой суд с требованием признать незаконным один из пунктов краевого закона от 17.04.2008 года «О муниципальной службе в Пермском крае», согласно которому руководители (начальники) и заместители руководителей органов местного самоуправления и их структурных подразделений должны иметь среднее профессиональное образование. В результате Верховный Суд Российской Федерации поддержал доводы прокуратуры и обязал Законодательное собрание Пермского края внести соответствующие изменения в областной закон. В этой связи обратим внимание на содержание Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2018 г. № 1676-О, в котором, в частности, сказано следующее: «Федеральным законодателем не исключается конкретизация на уровне местного самоуправления дополнительных профессиональных требований путем указания на подлежащее учету при проведении

конкурса наличие у лица высшего образования по определенной специальности (специальностям), что характеризует данное лицо в качестве обладающего компетенцией, позволяющей успешно решать возложенные на него как занимающего соответствующую муниципальную должность административно-управленческие, финансово-экономические и иные публично-хозяйственные задачи, связанные с жизнеобеспечением населения по месту жительства и исполнением органами местного самоуправления отдельных возложенных на них государственных полномочий»<sup>12</sup>. Причем такие установки являются обоснованными и не дискриминационными.

Следовательно, предлагаем законодателю рассмотреть императивное закрепление в части 11 статьи 19 Федерального закона 33-ФЗ требований к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам к кандидатам на должность глав муниципальных образований, устанавливаемых конкурсными комиссиями, и на основании законов субъектов Российской Федерации (в том числе для осуществления главой муниципального образования отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления).

Говоря о том, что в большинстве предложенных способов избрание главы муниципального образования происходит через голосование депутатов Советов депутатов (представители Советов депутатов являются членами конкурсной комиссии), следовательно, в этой связи считаем необходимым укрепить опосредованное участие населения муниципальных образований в избрании главы муниципального образования с привлечением муниципальных общественных палат и включением их членов в состав конкурсных комиссий с правом совещательного голоса. Являясь субъектами общественного контроля, их деятельность связана с одной из ключевых целей – формированием общественной оценки деятельности органов местного самоуправления, что предусмотрено в пункте 5 части 1 статьи 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>13</sup>. Именно эта оценка главы города напрямую зависит от его профессионального уровня, навыков и знаний и даёт ему преимущество для избрания (назначения) на соответству-

ющую должность через опосредованное волеизъявление населения, которое может быть выражено и через представителей муниципальных общественных палат.

Следовательно, предлагаем часть 10 статьи 19 Федерального закона № 33-ФЗ дополнить абзацем следующего содержания: «В состав конкурсной комиссии в муниципальном образовании с правом совещательного голоса могут входить члены общественных палат (советов) муниципальных образований в количестве, установленном представительным органом муниципального образования».

В части 20 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ сохранилась норма, закрепившая право представительного органа муниципального образования принимать участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации, а также формы и порядок такого участия. Это право может быть предусмотрено уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта России. Норма своевременная, правильная и востребованная, поскольку в практическом аспекте муниципальные депутаты, осуществляя свои полномочия по вопросам местного значения, взаимодействуют с заместителями глав городов и руководителями структурных подразделений администраций. И в целях эффективности механизма местного самоуправления депутатам важно понимать насколько то или иное лицо способно и готово качественно и компетентно выполнять свои должностные обязанности. К сожалению, в пояснительной записке к Федеральному закону №33-ФЗ отсутствует данное обоснование. Равно как и не совсем понятна мысль законодателя о необходимости закрепления в уставах муниципальных образований права Советов депутатов участвовать в формировании администрации и согласовывать кандидатуры заместителей главы местной администрации и руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации ит.д. Известно, что внесение изменений и дополнений в устав содержит большой объём работ, сопряжённый с обсуждением и принятием решений в депутатских комиссиях

(комитетах), аппаратах Советов депутатов, юридических подразделениях администраций муниципальных образований, согласованием с органами прокуратуры, работой с управлениями Министерства юстиции Российской Федерации, включая устранение замечаний ит.п. Всего предусматривается пять этапов в процедуре внесения изменений и дополнений в устав (включая проведение публичных слушаний по проекту устава).

В практике законодательных органов субъектов Российской Федерации уже имеются примеры закрепления определённых блоков в механизме участия представительных органов местного самоуправления в согласовании руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации. Например, в статье 4.1. Закона Ленинградской области от 11.02.2015 № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»<sup>14</sup> указано, что советы депутатов участвуют в формировании администрации муниципального образования путем согласования назначения на должности первых заместителей главы администрации, заместителей главы администрации, главы территориального управления администрации, начальника территориального управления администрации, а также указана процедура представления главой муниципального образования указанных кандидатур. В статье 7.2. Закона Хабаровского края от 26.11.2014 № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае»<sup>15</sup> подробно указаны формы согласования кандидатур заместителей глав администраций и руководителей структурных подразделений, системно закреплена процедура такого согласования представительными органами местного самоуправления.

Следовательно, предлагаем часть 20 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ изложить в следующей редакции: «Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены право представительного органа муниципального образования принимать участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориаль-

ных органов местной администрации, формы и порядок такого участия.».

**Второе направление: «Заслушивание депутатами глав муниципальных образований, их заместителей, руководителей отраслевых (функциональных) и (или) территориальных органов местной администрации».** В законах субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо закрепить формы отчетов в рамках:

- «парламентских тематических слушаний» (вопросы депутатов и ответы на них заместителей главы и руководителей функциональных подразделений администрации, директоров муниципальных предприятий и учреждений);

- «выездных администраций» (вопросы избирателей и ответы на них заместителей главы и руководителей функциональных подразделений администрации, директоров муниципальных предприятий и учреждений);

- отчетов депутатов о проделанной работе за год (с приглашением заместителей главы и руководителей функциональных подразделений администрации, директоров муниципальных предприятий и учреждений в целях внесения пояснений по отдельным возникающим вопросам).

Данные успешные практики применяются в Московской области, в частности, в ЗАТО Краснознаменск и Власиха.

**Третье направление: «Взаимодействие представительных и исполнительных органов местного самоуправления в единой системе институтов гражданского общества».**

Одними из ключевых форм взаимодействия Советов депутатов и администра-

ций муниципальных образований выступают советы по защите традиционных духовно-нравственных ценностей. Необходимо сказать, что такие советы уже созданы в субъектах Российской Федерации, а в отдельных субъектах образованы соответствующие комиссии при общественных палатах.

Исходя из компетенции органов местного самоуправления в сфере образования, в области культуры, по увековечению памяти погибших при защите Отечества, по развитию библиотечного дела ит.п., а также учитывая ключевую роль Советов депутатов при обсуждении и утверждении бюджетов муниципальных образований, формируемых исполнительными органами местного самоуправления, в целях укрепления финансовой основы сохранения и защиты традиционных духовно-нравственных ценностей, культуры исторической памяти, возможно образование соответствующих профильных комиссий (комитетов) Советов депутатов. В настоящее время такие комиссии (комитеты) пока не созданы.

Реализация вышеуказанных предложений создаст положительную динамику, поскольку интегративное взаимодействие институтов гражданского общества на местном уровне публичной власти и органов местного самоуправления будет стимулировать законодателя в дальнейшем при формировании и обсуждении нормативных правовых актов по защите российских традиционных духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти во исполнение Указа Президента России от 09.11.2022 № 809<sup>16</sup>.

#### **Список использованных источников:**

1. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1) // Росс. газета. № 248. 17.11.1992.
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
3. Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977.
4. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 13.05.2024. № 20. Ст. 2584.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 22.01.1996. № 4. Ст. 409.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2018 N 1676-О «Об

отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крыжова Сергея Борисовича на нарушение его конституционных прав абзацами первым и седьмым части 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / СПС «КонсультантПлюс» / URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.05.2025 г.).

7. Закон Ленинградской области от 11.02.2015 № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» / Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.02.2015 (дата обращения: 03.05.2025 г.).

8. Закон Хабаровского края от 26.11.2014 № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае» / Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2014 (дата обращения: 03.05.2025 г.).

9. Бабичев И.В. Традиционные основы мировоззрения / И.В. Бабичев // Местное право. – 2024. – №2. – С. 73-80.

10. Диденко А.Н. Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности / А.Н. Диденко // Местное право. – 2025. – № 2. – С. 3-14.

11. Кулагин Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти / Д.А. Кулагин // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 27 (281). – Право. – Вып. 32. – С. 19-26.

12. Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество: теоретико-правовое исследование. Учебное пособие. / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2019. – 648 с.

13. Мяснянкина В.С., Федичева Д.В., Чуб Н.В. Проблемы и тенденции взаимодействия органов государства и местного самоуправления в России / В.С. Мяснянкина, Д.В. Федичева, Н.В. Чуб // Перспективы развития институтов права и государства. Сборник научных статей 5-й Международной научной конференции. – Курск: Юго-Западный государственный университет (Курск), 2022. С. 29-32.

14. Осавелюк А.М. Духовно-нравственные основы Конституции Российской Федерации (избранные труды): сборник. / А.М. Осавелюк. – М.: Проспект, 2024. – 496 с.

15. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. / В.В. Таболин. – М.: Издательство «Юрист», 2012. – 390 с.

16. Яковлев В.Ф. Правовое государство. Вопросы формирования. / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 488 с.

---

<sup>1</sup> Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество: теоретико-правовое исследование. Учебное пособие. М., 2019. С. 139-144.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 22.01.1996. № 4. Ст. 409.

<sup>3</sup> Яковлев В.Ф. Правовое государство. Вопросы формирования. М., 2012. С. 37.

<sup>4</sup> Диденко А.Н. Соотношение публично-властных и общественных компонентов в организации местного самоуправления и муниципальных образований и их опора на традиционные российские цивилизационные ценности // Местное право. № 2. 2025. С. 3-4.

<sup>5</sup> Осавелюк А.М. Духовно-нравственные основы Конституции Российской Федерации (избранные труды): сборник. М., 2024. С. 244.

<sup>6</sup> Мяснянкина В.С., Федичева Д.В., Чуб Н.В. Проблемы и тенденции взаимодействия органов государства и местного самоуправления в России // Перспективы развития институтов права и государства. Сборник научных статей 5-й Международной научной конференции. Курск. 2022. С. 30.

<sup>7</sup> Бабичев И.В. Традиционные основы мировоззрения // Местное право. № 2. 2024. С. 74.

<sup>8</sup> Росс. газета. № 248. 17.11.1992.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 13.05.2024. № 20. Ст. 2584.

<sup>10</sup> Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. С. 234.

<sup>11</sup> Кулагин Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти / Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 27 (281). Право. Вып. 32. С. 19-26.

<sup>12</sup> СПС «КонсультантПлюс» / URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.05.2025 г.).

<sup>13</sup> СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

<sup>14</sup> Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.02.2015 (дата обращения: 03.05.2025 г.).

<sup>15</sup> Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2014 (дата обращения: 03.05.2025 г.).

<sup>16</sup> СЗ РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977.