

В.А. Юрченко**ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта РФ. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Отметим, что ассоциации муниципальных образований, объединяющие муниципалитеты внутри субъектов Российской Федерации возникали до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» лишь в отдельных субъектах, причем в таких субъектах как Челябинская и Свердловская область существовало более одного объединения. С момента же принятия 131-го закона процесс формирования внутрисубъектных межмуниципальных организаций приобрел черты повсеместности и обязательности. Это в свою очередь стало поводом для многочисленных противоречивых суждений.

Так, императивность создания некоммерческой организации в форме ассоциации «Совет муниципальных образований» противоречит принципу добровольности участия муниципальных образований в подобных образованиях, отсюда можно сделать вывод, что советы муниципальных образований имеют скорее публично-правовую природу и не подпадают под регулирование нормами частноправового (гражданского) законодательства.

Последний вывод очень спорен, несмотря на указание в законе об обязательности для муниципальных образований вхождения в состав Совета, и о минимальном количестве муниципальных образований в составе Совета.

В этой связи А. Замотаев отмечает, что учредительный съезд Совета муниципальных образований может считаться правомочным при

участи в нем не менее двух третей муниципальных образований (по аналогии с определением правомочности представительного органа муниципального образования)¹. А Бабичев И. В. полагает, что принцип представительства сколь возможно большего числа муниципальных образований при проведении съезда и создании регионального совета весьма важен, но не обязателен².

По мнению Д. Н. Лызлова: «Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает для муниципальных образований обязанности вхождения в состав Совета. Организационно-правовая форма ассоциации предполагает наличие в ее составе как минимум двух организаций. У нас нет веских оснований не применять данное положение и к советам муниципальных образований. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ не запрещает создание нескольких Советов в одном субъекте Российской Федерации»³.

Такие выводы можно обосновать, только опираясь на Гражданский кодекс Российской Федерации и положения Федерального закона «О некоммерческих организациях» о добровольном членстве в некоммерческой организации, иное толкование приведет к пробелу в публичном праве по вопросу создания и деятельности межмуниципальных ассоциаций. Кроме того, учредительные документы организаций по характеру и структуре основаны на требованиях гражданского законодательства в отношении уставов некоммерческих организаций.

Бабичев И. В. считает, что исходя из семантического толкования нормы Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 1 ст. 66), в каждом субъекте Федерации образуется только один совет муниципальных образований. К таковым он относит образованную на субфедеральном съезде муниципальных образований, который проводится при содействии органов государственной власти соответствующего субъекта, ассоциацию муниципальных образований, объединяющую муниципальные

¹ Замотаев А. Создание советов муниципальных образований субъектов Федерации // Президентский контроль. – 2006. – № 5. – С. 19.

² Бабичев И.В. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества [электронный ресурс]: <http://cmo.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud/>

³ Лызлов Д.Н. Особенности правового статуса советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Юрист. – 2006. – № 9. – С.12.

образования разных (всех) видов на территории данного субъекта Федерации⁴.

При этом он же отмечает, что поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ и организацию, и деятельность советов муниципальных образований субъектов Федерации относит к регулированию Федерального закона «О некоммерческих организациях» применительно к ассоциациям, то членство муниципальных образований в региональном совете – добровольное.

Муниципальные образования вправе входить в разные объединения, как на различных уровнях, так и в рамках одного. В большинстве регионов муниципалитеты объединялись с целью противостоять позиции региональной власти по отношению к местному самоуправлению. Например, в Челябинской области существовало четыре таких объединения: «Горный Урал»⁵, «Единение»⁶, «Содружество»⁷ и Ассоциация муниципальных образований Челябинской области. В Свердловской области и в Приморском крае действовали две региональные ассоциации муниципальных образований. В тех субъектах Федерации, где было два уровня местного самоуправления, в одну ассоциацию объединялись муниципальные образования только одного вида или уровня. Например, в Калужской области муниципальную ассоциацию создали только города, поселки и сельсоветы⁸. В то время как районы области, также имеющие статус муниципальных образований, в эту ассоциацию не входили⁹.

Федеральный закон № 131-ФЗ отнес к целям внутрисубъектной межмуниципальной организации организацию взаимодействия органов местного самоуправления и выражение и защиту общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации (ч. 1 ст. 8). Это в свою очередь ставит перед Советами задачу установить предметы общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Федерации, содержание и формы взаимодействия

⁴ Бабичев И.В. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества [электронный ресурс]: <http://смо.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud/>

⁵ Вектор десятилетнего сотрудничества // Действующие лица. – 2007. – № 10(108). – С. 2-3.

⁶ Наше общее достояние // Действующие лица. – 2008. – № 10-11 (121-122). – С. 66-67.

⁷ «Содружество» обсуждает проблемы // Южноуральская панорама. – 1998. – 26 ноября; Соловьева С. Юбилей ассоциации [электронный ресурс]: <http://www.chelindustry.ru/info.php?tt=&rr=5.&ids=9>

⁸ Кокин И.А. Роль ассоциаций органов местного самоуправления в юридической защите местного самоуправления // Местное право. – 2000. – № 6. – С. 31.

⁹ Кокин И.А. Практика работы ассоциации городов, поселков и сельсоветов Калужской области / Местное самоуправление в современной России. – С. 335.

органов местного самоуправления муниципальных образований соответствующих субъектов Федерации. Именно в этом видится предметная основа деятельности субфедеральных советов муниципальных образований.

Советы муниципальных образований, созданные повсеместно по всей стране призваны предоставлять членам Совета востребованные ими услуги хорошего качества, чтобы они почувствовали выгоду своего объединения, полезную для глав, органов местного самоуправления, муниципальных образований. Помочь органам местного самоуправления вновь созданных муниципальных образований начать активную работу. Советы должны вести эффективную работу по оказанию методической и правовой помощи органам местного самоуправления муниципальных образований по реализации реформы местного самоуправления, влиять на подготовку и формирование нормативно-правовой базы области, прежде всего при формировании бюджета области и межбюджетных отношений, отстаивать общие интересы муниципальных образований перед органами государственной власти. Однако, часто отсутствие стабильного финансирования не позволяет реализовывать все функции. У Советов отсутствует возможность ввести в штат юриста и провести социологический опрос с анализом ситуации конкретных муниципальных образований, нет четкого законодательного регулирования статуса регионального Совета муниципальных образований.

Межмуниципальное сотрудничество еще недостаточно развито, слабо используются информационные ресурсы, инициатива проявляется эпизодически. Практически нет финансовой поддержки со стороны органов государственной власти для осуществления деятельности ассоциации по решению вопросов о повышении квалификации муниципальных служащих и выборных лиц органов местного самоуправления для работы в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления (создание при ассоциации учебно-методического центра), а также для увеличения штата исполнительной дирекции.

Специфика действующих региональных ассоциаций, как и любых других, определяется личностным фактором, сферой профессиональных знаний и навыков сотрудников исполнительных органов и имеющимися

ресурсами. Например, личность В. А. Шепачева, который, будучи секретарем (руководителем исполнительного органа) Ассоциации муниципальных образований Оренбургской области является крупным специалистом в сфере муниципального права, определила юридическую направленность работы Ассоциации¹⁰. Эта Ассоциация стала специализироваться на организации стажировки муниципальных служащих, подготовке нормативных актов, регулирующих различные вопросы организации местного самоуправления. Традицией для Ассоциации Оренбургской области стало регулярное проведение конкурсов муниципальных служащих в различных номинациях – «лучший юрист», «лучший финансист» и т.п.

Работа по организации обучения кадров по различным направлениям ведется в большинстве Советов муниципальных образований. Например, во Владимирской области Дирекция сама организует и проводит семинары по наиболее актуальным вопросам деятельности органов местного самоуправления¹¹. Используется видеосвязь, так как позволяет задавать вопросы и получать ответы от компетентных лиц из числа работников Администрации Президента и Правительства Российской Федерации. Правление и дирекция Совета также выступают в роли фактических заказчиков программ переподготовки и краткосрочных курсов повышения квалификации муниципальных служащих, организуемых Владимирским филиалом Российской академии госслужбы через областную программу подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих¹².

Сферой деятельности большинства региональных ассоциаций, как правило, является юридическая помощь муниципальным образованиям в области муниципального права. Поскольку муниципальное право имеет комплексный характер и охватывает вопросы финансов, бюджетных отношений, собственности, земли и т.п., региональные ассоциации занимаются разъяснением федерального законодательства, экспертизой и разработкой региональных законов и нормативных актов органов местного самоуправления в указанных областях. Кроме того, они

¹⁰ Межмуниципальное движение в России. Аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». – М., 2004. – С. 78-79.

¹¹ <http://www.amovo.ru/>

¹² Виноградов Е.М., Илларионов А.Е. Задачи совета муниципальных образований Владимирской области по реализации стратегии муниципальной реформы // Местное самоуправление в современной России. – С. 338.

занимаются судебной защитой органов местного самоуправления, подготовкой и распространением в муниципальные образования методических материалов, включая модельные акты.

Так, Совет муниципальных образований Московской области, объединяющий 340 муниципальных образований, активно принимает участие в законотворческой деятельности, поскольку наделен правом законодательной инициативы в Московской областной думе. Соответствующие изменения были внесены областным парламентом в устав Московской области. Такая практика практически уникальна и расширяет возможности Совета по защите прав и интересов муниципальных образований. Кроме того, Совет участвует в заседаниях профильного комитета по местному самоуправлению Московской областной думы. Представители Московской областной думы регулярно принимают участие в мероприятиях, проводимых Советом, и имеют право совещательного голоса.

Другим примером, отличающим Совет муниципальных образований Московской области, стало создание двух третейских органов – Третейского суда и Комиссии по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области. Третейский суд рассматривает гражданско-правовые споры, в случае наличия третейского соглашения – согласия двух сторон. Для рассмотрения споров Комиссией достаточно инициативы одной из сторон, но ее решение имеет рекомендательный характер для спорящих сторон, в отличие от третейского суда, решение которого обязательно¹³.

Интерес представляет также и то, что параллельно с Советом муниципальных образований Московской области активно функционирует Ассоциация муниципальных образований Сергиево-Посадского района Московской области. Последняя, объединив все 13 муниципальных образований этого района: 12 поселений (шесть городских и шесть сельских) и муниципальный район, занимается созданием единой нормативной базы, чтобы муниципальные образования могли сравнивать и получать необходимую им

¹³ Иванов О.Б. Совет муниципальных образований Московской области // Местное самоуправление в современной России. – С. 349.

информацию. Проблему взаимоотношений поселений и районов, связанную с приватизацией муниципального имущества и неразграниченность земель ассоциация помогает решать поселениям в судебном порядке¹⁴.

Несмотря на улучшения в работе советов муниципальных образований субъектов Федерации, налаживание связей с другими региональными и межрегиональными ассоциациями, а также Общероссийским конгрессом муниципальных образований, тем не менее, проблемы сохраняются.

Как уже отмечалось выше, Федеральный закон № 131-ФЗ в статье 8 определил две цели таких советов: организация взаимодействия органов местного самоуправления и защита общих интересов муниципальных образований. Для реализации первой цели необходимы: межмуниципальная кооперации в решении отдельных вопросов местного значения; содействие созданию межмуниципальных хозяйственных обществ для решения совместных экономических задач; формирование межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов для решения социальных задач; учреждение межмуниципальных средств массовой информации.

В рамках второй цели региональные советы могли бы решать задачи, которые были предложены Р.В. Бабун: предварительное рассмотрение и согласование проектов законов и иных правовых актов субъекта РФ, регулирующих деятельность местного самоуправления; выработка согласованных решений по вопросам региональной налоговой политики, системы межбюджетных отношений в субъекте РФ, включая участие в разработке и принятии методики выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в согласовании объемов региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований разных типов и механизмов их распределения; выработка согласованных решений по вопросам передачи в муниципальную собственность различных объектов государственной собственности субъектов РФ, а также собственности муниципальных районов поселениям. Это особенно касается социальных объектов, земельных участков, местных

¹⁴ Негурица К.В. Ассоциация муниципальных образований Сергиево-Посадского района Московской области // Местное самоуправление в современной России. – С. 357.

водоемов и др.; участие в разработке и реализации федеральных, региональных и других целевых программ, включая региональные программы государственной поддержки местного самоуправления¹⁵.

В последнее время органы местного самоуправления нуждаются в специализированной юридической помощи, и советы могли бы создавать также службы с целью бесплатного консультирования и представления интересов муниципальных образований, в том числе в суде. Это согласуется со ст. 123 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей право членом ассоциаций безвозмездно пользоваться ее услугами.

Важнейшим фактором укрепления системы региональных советов является принятие в каждом субъекте Российской Федерации закона о взаимодействии с советом муниципальных образований, в котором необходимо закрепить основные цели и задачи деятельности регионального совета, гарантии их осуществления. Остановимся подробнее на анализе этого нормативного правового акта.

Закон о полномочиях органов государственной власти региона по взаимодействию с ассоциацией «Совет муниципальных образований» разрабатывается на основании ч.1 ст.66 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Субъекты Российской Федерации имеют право согласно данной статье своими законами определять полномочия региональных органов государственной власти по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Законы, регулирующие взаимодействие между региональными органами государственной власти и советами муниципальных образований, в последнее время приняты в ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Архангельской (18 мая 2010 г.), Белгородской (4 июня 2009 г.), Воронежской, Кировской (23 июля 2009 г.), Курганской (3 ноября 2010 г.), Курской, Мурманской (24 июня 2010 г.), Новгородской (1 июля 2009 г.), Оренбургской (29 сентября 2010 г.), Псковской (6 октября 2010 г.), Ростовской, Тверской, Тамбовской (30

¹⁵ Бабун Р.В. Современные проблемы местного самоуправления и задачи АСДГ. Материалы форума глав муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока 6 июня 2008 г., Новосибирск.

июня 2010 г.), Томской (7 сентября 2009 г.), Тюменской областях, Еврейской автономной области (23 декабря 2009 г.), Краснодарском крае (5 апреля 2010 г.), Ставропольском крае (8 июля 2010 г.), Республиках Алтай и Коми (31 мая 2010 г.).

В отдельных субъектах проект Закона находится в стадии рассмотрения органом законодательной власти (Свердловская, Московская области (проект был внесен 10 ноября 2010 г.)).

В Республике Саха (Якутия) данный закон был принят 30 мая 2006 г. 345-3 № 701-III практически одновременно с созданием самой Ассоциации межмуниципального сотрудничества «Совет муниципальных образований республики Саха (Якутия)»¹⁶. Законом Республики Саха (Якутия) от 18 ноября 2009 г. 759-3 №409-IV были внесены изменения и дополнения в предыдущий закон¹⁷. Они касались назначения полномочных представителей в Совете муниципальных образований Республики Саха (Якутия) Президентом и Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), также участия представителей исполнительных органов государственной власти и Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в работе Совета муниципальных образований.

В Кабардино-Балкарской Республике Закон «О взаимодействии органов государственной власти с Советом муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики» был принят 29 июля 2009 г.¹⁸ Примечательно, что принятие Закона предваряло заключение 29 апреля 2008 г. соглашения о сотрудничестве между Правительством Кабардино-Балкарской Республики и Ассоциацией «Совет муниципальных образований КБР»¹⁹. Предмет соглашения и обязательства сторон (Ассоциации и Правительства) схожи с

¹⁶ Закон Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2006 345-№ 701-III «О взаимодействии органов государственной власти Республики Саха (Якутия) с Ассоциацией межмуниципального сотрудничества «Совет муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс]: <http://il-tumen.sakha.ru/law.php?dlaw=7>

¹⁷ Закон Республики Саха (Якутия) от 18 ноября 2009 759-3 № 409-IV «О внесении изменений в Закон Республики Саха (Якутия) «О взаимодействии органов государственной власти Республики Саха (Якутия) с Ассоциацией межмуниципального сотрудничества «Совет муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости от 12 декабря 2009. – № 74.

¹⁸ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29 июля 2009 № 46-РЗ «О взаимодействии органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики с советом муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики» // Официальная Кабардино-Балкария от 7 августа 2009. – № 35.

¹⁹ Постановление Правительства КБР от 29 апреля 2008 № 94-ПП «О соглашении о сотрудничестве между Правительством Кабардино-Балкарской республики и ассоциацией «Совет муниципальных образований Кабардино-Балкарской республики» [Электронный ресурс]: http://kabardinobalkaria.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegnlz.htm

условиями регионального Закона о взаимодействии. Срок действия ранее заключенного Соглашения составляет три года с возможностью последующей пролонгации на три года, если за 30 дней до дня истечения срока действия Соглашения ни одна из Сторон не заявит о его расторжении. Кроме того, условие сторон о формах и размере участия в осуществлении наиболее крупных совместных проектов должны определяться дополнительными соглашениями и отдельными договорами Сторон. Соглашение может быть расторгнуто по инициативе одной из Сторон в случае неисполнения другой Стороной условий настоящего Соглашения, а также досрочно по взаимному соглашению Сторон или в иных, предусмотренных законом случаях.

В Оренбургской области также существуют заключенные с Правительством и Законодательным Собранием соглашения о взаимодействии, позволяющие Совету (ассоциации) эффективнее вести переговорный процесс между уровнями власти, представлять взвешенную позицию при выражении и защите общих интересов муниципальных образований. В рамках указанных соглашений специалисты Совета (ассоциации) участвуют в проведении правовых экспертиз проектов нормативных актов Правительства Оренбургской области, и проектов областных законов. Закон Оренбургской области от 29 сентября 2010 № 3837/899-IV-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Оренбургской области с Советом (ассоциацией) муниципальных образований Оренбургской области» определил принципы взаимодействия органов государственной власти с Советом муниципальных образований²⁰. Закон поглотил предмет соглашений, а также подтвердил полномочия Законодательного Собрания, Правительства и иных органов государственной власти области в указанной сфере, цели и порядок участия полномочных представителей Губернатора в работе Совета муниципальных образований, правила направления проектов законов в Совет для подготовки заключения.

В Иркутской области Закон о взаимодействии региональных органов государственной власти с Советами муниципальных

²⁰ Закон Оренбургской области от 29 сентября 2010 № 3837/899-IV-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Оренбургской области с Советом (ассоциацией) муниципальных образований Оренбургской области» // Южный Урал от 16 октября 2010. – № 118-124.

образований не принят, однако в регионе 25 декабря 2008 г. были подписаны соглашения между Правительством и Законодательным собранием Иркутской области и некоммерческой организацией «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области» о взаимодействии в сфере местного самоуправления²¹. Соглашение с Правительством Иркутской области заключено с целью выработки и осуществления мер, направленных на поддержку и развитие местного самоуправления в Иркутской области, в нем достаточно подробно определены права обязанности стороны (их должностных лиц) соглашения. Обязательства прекращаются в связи с истечением срока действия самого соглашения, а он определен императивно до 31 декабря 2010 г. В отличие от Соглашения Кабардино-Балкарской республике пролонгация его не предусмотрена.

Предметом регулирования Соглашения с Законодательным собранием Иркутской области являются отношения, возникающие в сфере правотворческой деятельности, имеющие своей целью совершенствование порядка взаимодействия сторон по принятию нормативных правовых актов, направленных на содействие становлению и развитию местного самоуправления на территории Иркутской области. Данное соглашение было заключено на более длительное время до 31 декабря 2013 г.

Ясно, что данные соглашения, в ряду публично-правовых договоров, относятся к ненормативным. Подобные соглашения не создают общеобязательных правил по вопросам организации и осуществления публичной власти, не закреплены законодательством в качестве форм правового регулирования тех или иных вопросов организации и осуществления публичной власти. Смысл ненормативных договоров в том, что они заключаются на основе и во исполнение правовых норм и сами таковых не создают. Такие договоры могут быть, как предусмотрены, так и не предусмотрены законодательством²².

Определение правовой природы и юридической силы (место в иерархии региональных нормативных правовых актов) соглашений о взаимодействии заслуживает отдельного изучения. Данные договоры,

²¹ <http://amoio.ru/about/ustav/province/>

²² Мадьярова А.В. Договоры в муниципальном праве/ Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

так или иначе, затрагивают интересы самих муниципальных образований. С проблемой правовой природы соглашений тесно связаны и ответы на вопросы, в частности о мерах ответственности за неисполнение соглашений, о должностных лицах, уполномоченных заключать соглашения. Прежде всего, это касается Ассоциации, в которой Председатель Президиума не всегда наделен необходимыми полномочиями в сравнении с Исполнительным директором Ассоциации. Указанные вопросы в любом случае должны быть решены и, прежде всего, путем определения сущности данного рода соглашений.

Часть 4 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает лишь внутригосударственные межмуниципальные договоры и соглашения, относящиеся к межмуниципальному сотрудничеству. Поскольку муниципальные образования не ограничены в праве взаимодействия с любыми иными субъектами отношений, постольку договоры с ними как формы такого взаимодействия не требуют прямого разрешения в законодательстве, чтобы считаться легитимными. Договоры ассоциации, заключение которых прямо не предусмотрено законодательством, должны признаваться легитимными, так как направлены на реализацию прав местного самоуправления. Данные договоры по своему содержанию могут быть лишь ненормативными, заключаемыми для координации, объединения усилий в поиске и выработке оптимальных вариантов решения вопросов местного самоуправления. Какого-либо перераспределения властных функций, создания органов или организаций, заключения соглашений о взаимодействии быть не должно.

Совет (ассоциация) является активным проводником новаций, практики работы местного самоуправления в рамках взаимодействия с органами государственной власти. Совет (ассоциация) становится инициатором по наделению его правом законодательной инициативы, в результате чего в Устав (Основной закон) субъекта Федерации вносятся изменения, наделяющие Совет (ассоциацию) правом законодательной инициативы в представительном органе региона, что увеличивает возможности муниципальных образований по решению актуальных проблем местного самоуправления на законодательном уровне.

В этой связи, например, в Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» 18 октября 2010 г. были внесены изменения и дополнения, касающиеся, в том числе, взаимодействия Думы с ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»²³. Статья 22.1 Закона наделяет Совет муниципальных образований правом представлять свои предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства автономного округа. Дума привлекает представителей Совета муниципальных образований к работе по подготовке и (или) обсуждению проектов законов автономного округа, внесенных в Думу в порядке законодательной инициативы органами местного самоуправления муниципальных образований автономного округа. Для обеспечения постоянного взаимодействия с Советом муниципальных образований Председатель Думы назначает полномочного представителя Думы в Совете муниципальных образований, который принимает участие в работе общих собраний членов Совета муниципальных образований с правом совещательного голоса, запрашивает необходимые материалы и информацию о деятельности Совета муниципальных образований.

В Республике Коми (РК)²⁴ проекты правовых актов по вопросам местного самоуправления до их внесения на рассмотрение Главе РК подлежат согласованию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Коми» в порядке, установленном Законом Республики Коми «О некоторых вопросах взаимодействия органов государственной власти Республики Коми с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Коми». Установлено²⁵, что в состав консультативных и совещательных органов по вопросам местного самоуправления Правительство включает представителей Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Коми».

²³ Закон ХМАО – Югры от 18 октября 2010 № 165-оз «О внесении изменений в отдельные законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в части установления требований к условиям осуществления депутатской деятельности» [Электронный ресурс]: <http://www.garant.ru/hotlaw/hant/archive/2010/>

²⁴ Указ Главы РК от 20 сентября 2010 № 136 «О внесении изменений в Указ Главы Республики Коми от 10 апреля 2003 г. № 80 «Об утверждении Порядка внесения на рассмотрение Главе Республики Коми проектов законов Республики Коми, постановлений Государственного Совета Республики Коми, указов и распоряжений Главы Республики Коми, проектов договоров (соглашений), стороной которых выступает Республика Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2010. – № 35(1). – Ст. 813.

²⁵ Постановление Правительства РК от 20 сентября 2010 № 317 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Коми от 23 мая 2002 г. № 63 «Об утверждении Регламента Правительства Республики Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2010. – № 35(1). – Ст. 821.

Ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области», как большинством субъектов России, с целью усиления статуса организации и установления законных рамок взаимоотношений ассоциации с органами государственной власти, 4 июня 2009 года был принят Закон «О взаимодействии органов государственной власти Белгородской области с ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области»²⁶.

Данный Закон установил принципы взаимодействия органов государственной власти области с Ассоциацией. Это принципы: сотрудничества и партнерства; гласности; ответственности; невмешательства органов государственной власти Белгородской области в деятельность Ассоциации.

Данные принципы установлены почти во всех подобных региональных законах²⁷, иногда с уточнением «социальная»²⁸ или «взаимная»²⁹ ответственность. В Законе Ставропольского края и Тамбовской области принцип ответственности не закреплен, однако, в отличие от других Законов в первом регионе выделен принцип законности, а во втором подчеркнута еще и равенство сторон.

Наиболее полный перечень принципов перечислен в статье 1 Закона Мурманской области «О взаимодействии органов государственной власти Мурманской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Мурманской области» от 24 июня 2010 г., где перечислены все принципы, в том числе «сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов»³⁰.

Проанализировав формы взаимодействия, закрепленные в законах субъектов Федерации, можно выделить основные

²⁶ Закон Белгородской области от 4 июня 2009 года №279 «О взаимодействии органов государственной власти Белгородской области с ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области» // Белгородские известия. – 2009. – № 100 – 104.

²⁷ Принцип ответственности не предусмотрен, однако, существует признание органами государственной власти Республики Саха (Якутия) права Совета муниципальных образований Республики Саха (Якутия) на: финансовую и информационно-методическую поддержку; участие в формировании и реализации государственной политики, проводимой в области местного самоуправления. См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2006 года 345-3 №701-III «О взаимодействии органов государственной власти Республики Саха (Якутия) с Советом муниципальных образований Республики Саха (Якутия) – ассоциацией межмуниципального сотрудничества».

²⁸ Закон Томской области от 27 августа 2009 № 2581 «О взаимодействии органов государственной власти Томской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области».

²⁹ Закон Оренбургской области от 15 сентября 2010 г. № 3837 «О взаимодействии органов государственной власти Оренбургской области с Советом (ассоциацией) муниципальных образований Оренбургской области».

³⁰ Закон Мурманской области от 9 июля 2010 № 1254-01-ЗМО «О взаимодействии органов государственной власти Мурманской области с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Мурманской области" // Мурманский Вестник от 14 июля 2010. – № 125. – С. 3.

направления осуществления взаимодействия с региональным представительным органом: обеспечение возможности участия представителей Ассоциации в подготовке и обсуждении проектов законов, затрагивающих интересы муниципальных образований в регионе, а также в проведении их экспертизы; обеспечение возможности участия представителей Ассоциации в заседаниях представительного органа, а также в организуемых ею семинарах, научно-практических конференциях, «круглых столах» и иных мероприятиях по проблемам местного самоуправления; рассмотрение предложений Ассоциации по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта Федерации в области местного самоуправления; участие в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Ассоциациям предоставлено также право взаимодействия с органами исполнительной власти регионов. В этой связи помимо организационных, учебных, консультационных, образовательных мероприятий и оказания информационной и методической поддержки, важным является: обеспечение возможности участия представителей Ассоциации в подготовке и обсуждении проектов нормативных правовых актов губернатора (главы) и правительства субъекта Федерации, затрагивающих интересы муниципальных образований, а также в проведении их экспертизы; обеспечение возможности участия представителей Ассоциации в заседаниях правительства, а также созданных в регионе экспертных, консультативных, координационных советах, группах, комиссиях и иных органах при рассмотрении ими вопросов, затрагивающих интересы муниципальных образований; заслушивания ежегодного доклада Ассоциации о положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в регионе.