

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»  
Учебный институт: юридический**

Кафедра муниципального права

«Допустить к защите»

Заведующий кафедрой  
муниципального права

Л.Т. Чихладзе

«      »        2021 г.

**Выпускная квалификационная работа  
магистра**

Направление 12.00.02 «Муниципальное право»

(шифр направления/специальности) (наименование направления/специальности)

специализация «Муниципальное право»

ТЕМА «Особенности развития местного самоуправления в контексте  
конституционных поправок в России 2020 года»

Выполнил студент Ананьев Иван Алексеевич

*Фамилия, имя, отчество*

Группа ЮМ-614

Студ. билет №1032193461

Руководитель выпускной  
квалификационной работы  
к.ю.н. Комлев Е.Ю.

\_\_\_\_\_  
(подпись)

Автор \_\_\_\_\_

(подпись)

**г. Москва**

**2021 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	7
1.1. Возникновение и эволюция местного самоуправления в новейшей истории страны .....	7
1.2. Принципы организации местного самоуправления по Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ .....	21
1.3. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации относительно правовой природы местного самоуправления .....	26
ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	41
2.1. Правовое регулирование местного самоуправления по Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ .....	41
2.2. Реформирование законодательства о местном самоуправлении в 2015–2019 гг. ....	49
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ .....	61
3.1. Конституционная реформа и местное самоуправление: анализ основных изменений .....	61
3.2. Решения Конституционного суда России в разрезе нормативных изменений местного самоуправления .....	67
3.3. Перспективы развития законодательства о местном самоуправлении .....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	82

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования**

**«Российский университет дружбы народов»**

**Юридический институт**

**Кафедра муниципального права**

**АННОТАЦИЯ**

**выпускной квалификационной работы магистра**

Ананьева Ивана Алексеевича

на тему: «Особенности развития местного самоуправления в контексте конституционных поправок в России 2020 года»

Актуальность и практическая значимость выбранной темы обусловлена возрастающей ролью и вниманием к организации местного самоуправления с учетом поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области муниципального права вследствие развития конституционно-правовой реформы.

Предметом исследования являются научно-теоретические положения, муниципально-правовые нормы, документы стратегического характера, обеспечивающие регулирование деятельности органов местного самоуправления и его развития в Российской Федерации.

Целью исследования является выявление тенденций развития местного самоуправления в современной истории России; выработка предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения в условиях муниципально-правового и конституционно-правового реформирования.

Структуры дипломной работы составляют: введение, три главы, восемь параграфов, заключение и список используемой литературы.

Во введении определяются актуальность и практическая значимость исследования, его цели, задачи, эмпирическая и теоретическая основы, отражены использованные научные методы, а также степень научной разработанности исследуемой темы.

Первая глава дипломной работы раскрывает основные положения становления местного самоуправления в современной истории России, а также анализируется подход федерального законодателя и Конституционного суда к новому институту.

Вторая глава дипломной работы посвящена изучению текущего законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления и основные изменения произошедшие с точки зрения нормативных и практических аспектов реализации.

Третья глава анализирует основные изменения конституционной реформы в контексте местного самоуправления с учетом позиций Конституционного Суда Российской Федерации, а также представляет перспективу и необходимость развития законодательства на всех уровнях с точки зрения института местного самоуправления

В заключении дипломной работы представляются результаты проведенного исследования, делаются выводы по теме.

Объем выпускной квалификационной работы составляет 89 страниц печатного текста. Библиографический список литературы представлен наименованием и разделами.

Автор ВКР

Ананьев И.А.

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы.** Местное самоуправление в Российской Федерации является одним из важнейших институтов реализации народовластия, участия населения в решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление с 90-х XX в. по настоящее время неизменно находится в процессе укрепления и развития, находя свое отражение как в Конституции Российской Федерации, так и во многих нормах федерального законодательства.

Актуальность темы находит свое отражение с одной стороны в росте внимания со стороны научного и экспертного общества к участию населения в общественной жизни страны посредством различных форм, с другой стороны в пассивности восприятия и отсутствие активного участия со стороны жителей.

В рамках развития местного самоуправления поднимаются вопросы его понятийного аппарата, необходимого для научной и практической реализации, увеличения влияния со стороны органов государственной власти в области принятия важнейших решений, включения местного самоуправления в единую систему публичной власти и роли решений Конституционного Суда в восприятии и реализации конституционного характера положений.

Для подтверждения актуальности работы и темы проводится системный анализ законодательства, проблем и вопросов местного самоуправления как самостоятельного института в разрезе современной истории страны, предлагаются предложения по дальнейшему реформированию законодательства как неизбежного следствия реализации конституционной реформы 2020 г.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области муниципального права вследствие развития конституционно-правовой реформы.

**Предметом** исследования являются научно-теоретические положения, муниципально-правовые нормы, документы стратегического характера,

обеспечивающие регулирование деятельности органов местного самоуправления и его развития в Российской Федерации.

**Цели и задачи** данной работы непосредственно обусловлены ее актуальностью. Целью исследования является выявление тенденций развития местного самоуправления в современной истории России; выработка предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения в условиях муниципально-правового и конституционно-правового реформирования.

Для реализации указанной цели предопределяются следующие **задачи**:

- исследовать основы организации местного самоуправления на современном этапе;
- рассмотреть роль Конституционного Суда, как судебного института, влияющего на нормативное и практическое развитие местного самоуправления;
- показать динамику развития нормативно-правового регулирования местного самоуправления;
- выявить основные направления муниципально-правовой реформы в современных правовых условиях развития страны;
- проанализировать изменения, внесенные в рамках конституционной реформы 2020 г.

**Нормативно-правовую базу** исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, постановления и определения Конституционного суда Российской Федерации

**Степень разработанности темы** связана с научными исследованиями, монографиями таких авторов как С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, К.В. Арановский, Г.В. Барабашев, С.В. Бондарев, О.И. Баженова, Ю.В. Благов, Т.М. Бялкина, К.С. Гаджиев, Т.Г. Голубева, Е.В. Гриценко, В.В. Еремян, В.Д. Зорькин,

Ю.А. Зуева, Д.А. Керимов, С.В. Корсакова, А.Н. Костюков, В.В. Кочетков, Е.А. Крупинина, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.А. Ларичев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсесянц, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, Т.Н. Радько, В.В. Таболин, Ю.А. Тихомиров, Н.С. Тимофеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Л.В. Шапиро, К.Ф. Шеремет Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев, Н.И. Яруллин, которые рассматривали местное самоуправление в различных его аспектах, в т.ч. косвенно в различных отраслях права через призму отдельных методов и подходов.

Для целей данной работы наибольший интерес представляют последние работы Л.Т. Чихладзе, посвященные отдельным аспектам местного самоуправления в рамках конституционной реформы 2020 г.

Вместе с тем возникает необходимость рассмотрения развития местного самоуправления в виде комплексного подхода с 90-х гг. XX в. по настоящее время и прошедшие за этот период изменения.

**Методологическую основу** исследования составили общенаучные методы (синтез, системный анализ, аналогия) и специальные научные методы (сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический, герменевтический).

**Эмпирическую базу** исследования составляли данные государственной статистической отчетности, материалы правоприменительной и судебной практики, статистические данные деятельности органов местного самоуправления.

**Структура исследования** обусловлена целью и поставленными задачами данной работы и состоит из введения, трех глав, содержит восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

# ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1. Возникновение и эволюция местного самоуправления в новейшей истории страны

Особый интерес к формированию и развитию местного самоуправления в современной истории вернулся в период глобальных преобразований во второй половине 80-х гг. XX века и напрямую связан с началом «перестройки».

На прошедшей XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза была принята резолюция «О правовой реформе», а Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым был объявлен курс на реформу политической системы, перестройку деятельности партийных и государственных органов, общественных организаций.

В реализацию решений Конференции на Пленуме Центрального комитета КПСС, прошедшего 29 июля 1988 г. было принято решение о подготовке Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве<sup>1</sup>.

Итогом проведенной работы стало принятие в 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>2</sup>, ставшего базисом для дальнейшего развития основ организации власти на местах с учетом и главенством общепризнанных принципов и ценностей местного самоуправления. В данном Законе раскрывалось понятие местного самоуправления, права, полномочия системы местного самоуправления, основные принципы, а также гарантии материальной, финансовой и законодательной базы для его реализации. Однако, несмотря на прогрессивный характер изменений, местные Советы все также оставались в системе органов государственной власти.

---

<sup>1</sup> Известия ЦК КПСС. 1989. № 1 — М.: ЦК КПСС. 1989.

<sup>2</sup> Закон СССР от 9 апреля 1990 г. №1417-1 "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 267.

Факт принятия Закона СССР о местном самоуправлении неизменно повлек за собой изменение всесоюзного законодательства и правовой базы, затрагивающего положения о собственности, земле, кооперации и торговых отношениях, характере и основ взаимоотношения местных органов власти с государственными предприятиями и гражданами.

В след за развитием законодательства СССР, союзные республики, в том числе и РСФСР начали процесс изменения и формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Местным Советам было поручено проведение на подведомственных территориях комплексных мероприятий по стабилизации экономического положения и переходу к рыночным отношениям. На основании этого осенью 1990 г. был принят Закон, который во многом принимался в угоду времени и переходу к новой организации экономической политики государства<sup>3</sup>. Данный закон закреплял новые полномочия и ответственность местных Советов, одновременно расширяя круг прав, при этом выстраивая вертикаль подчиненности вышестоящим исполкомам и Советам.

Данный период юридико-политических изменений некоторыми авторами трактуется как время обретения местным самоуправлением самостоятельности, такую точку зрения высказывает В.И. Шкатулла, по его мнению, «Институт местного самоуправления как самостоятельный институт публичной власти появился в России в 1990 г.»<sup>4</sup>.

Следующим этапом законодательного развития местного самоуправления в РСФСР стал шаг, направленный на законодательное регулирование развивающегося института и выразился в принятии Закона РСФСР «О местном

---

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 21.11.1990 №343-1 (ред. от 24.06.1992) «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. №26. ст. 32.

<sup>4</sup> Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный). 5-е изд. перераб. и доп. М.: Юстицинформ. 2019. С.1.

самоуправления в РСФСР»<sup>5</sup>, спустя год, осенью 1992 г. данный Закон был переименован в «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Принятию данного Закона предшествовало внесение изменений в Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» и «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»<sup>6</sup>. Новые нормы Основного закона устанавливали кардинально иные формы реализации местного самоуправления, из текста исключались положения, согласно которым местные органы в лице Советов народных депутатов являлись частью государственной власти, во главу угла ставились вопросы местного значения и возможность их самостоятельного решения гражданами. Изменялось наименование исполнительных органов на местах, вместо исполнительных комитетов (исполкомов) вводилось наименование «местная администрация», с последующим ослаблением контроля и позиций представительных органов, эти изменения закреплялись в Конституции РСФСР 1978 г.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», включавший 96 статей, на момент его принятия являлся единственным всеобъемлющим нормативно-правовым актом в стране, который охватывал и раскрывал круг прав, обязанностей полномочий, связанных с реализацией местного самоуправления. Положения данного Закона вводили новые подходы, которые впервые устанавливали возможность привлечения населения, осуществляющего местное самоуправление к ответственности за его реализацию, это непосредственно отразилось в статье 1 Закона.

Закон развивает систему сдержек и противовесов вводится должность «глава местной администрации». Согласно положениям Закона именно он фактически становился высшим должностным лицом местного самоуправления,

---

<sup>5</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-11 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР», Закон от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст.Ст. 776, 778.

которым до этого являлся председатель местного Совета. Вместе с тем, несмотря на значительно возросшую самостоятельность, также продолжает сохранять подчиненность данных органов вышестоящим Советам и администрациям.

В подтверждение самостоятельности и экономической обособленности органов местного самоуправления указывалось на то, что районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские Советы являются юридическими лицами, решение о создании юридического лица принималось соответствующим Советом.

О прогрессивности Закона также говорило и то, что при его разработке были учтены положения идеи и принципы, которые были закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления, ставшей коллективным трудом и выработанной на Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы<sup>7</sup>. При этом Хартия была подписана и ратифицирована позднее. Ряд положений Хартии, отраженных в Законе: представительные органы признавались обязательным субъектом местного самоуправления, гарантировалось наличие муниципальной собственности, необходимость обеспечения наполняемости местных бюджетов, допускалась реализация местного самоуправления различными формами, включая и формы прямой демократии, в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов допускалось объединение в ассоциации.

По мнению К.Ф. Шеремета данный период развития отечественного законодательства в сфере правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации достиг своего кульминационного момента<sup>8</sup>. Это подтверждается также принятием Федеративного договора<sup>9</sup> в котором

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. 13 апреля (№ 15). Ст. 1695.

<sup>8</sup> Шермет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. // В сб.: Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Отв. ред. К.Ф.Шермет и И.И.Овчинников. – М.: Издание Академического правового университета при Институте государства и права РАН. 1998. С. 3 - 55.

<sup>9</sup> Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской

разграничивались вопросы предметов ведения и устанавливался совместный порядок ведения общих принципов организации местного самоуправления. Российская Федерация определяла Основы законодательства, а субъекты федерации реализуют собственное правовое регулирование.

Следующим шагом по изменению законодательства РСФСР стало внесение изменений весной 1992 г. в Конституцию РСФСР, в соответствии с которыми местное самоуправление становилось самостоятельной ветвью публичной власти<sup>10</sup>. В статье 3 Конституции, переименованной теперь в Конституцию Российской Федерации – России закреплялись принципы разделения властей как по горизонтали в классическом смысле системы сдержек и противовесов, так и по вертикали с федерального уровня до местного.

Из текста Конституции был исключен ряд статей, такими стали нормы статьи 137, согласно которыми система органов местного самоуправления входила в единую систему органов государственной власти, а также нормы статьи 138, устанавливавшей форму реализации местного самоуправления в лице местных Советов, являющегося представительным органом и упоминание о местной администрации, как органа управления, данный законодательный подход к видоизменению основных положений явно свидетельствует о шагах ускоренного преобразования политико-правовых моделей.

Для поддержки развития хозяйственной и экономической самостоятельности местного самоуправления был принят Указ Президента РСФСР от 5 ноября 1991 г.<sup>11</sup> который обязывал Совет Министров РСФСР обеспечить передачу объектов государственной собственности в собственность муниципалитетов соответствующего уровня, в первую очередь в отношении городов. Спустя два месяца схожий по своему содержанию нормативный акт принимает и Верховный Совет РФ.

---

Федерации Ведомости Съезда Народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации». №17. 23.04.1992 г.

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

<sup>11</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1505.

27 декабря 1991 г. Постановлением Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>12</sup> утверждаются и перечисляются объекты, которые переходят в муниципальную собственность, данный акт по своему содержанию объектов во многом повторял принятый ранее Указ Президента РФ.

Так, к объектам государственной собственности, который передавались в муниципальную собственность, относился жилой и нежилой фонд, который находился в управлении исполнительных органов Советов на местах, объекты инфраструктуры, учреждения здравоохранения и подведомственные им предприятия, а также учреждения образования, культуры, спорта и сопутствующие им объекты, в том числе и арендуемое ими имущество.

Однако, в этот же период стремительно осуществлялся переход к рыночной системе экономики, в том числе посредством приватизации государственной и муниципальной собственности, поэтому передача различных объектов в собственность муниципалитетов была временным этапом.

Это подтверждается и Указом Президента об ускорении приватизации<sup>13</sup>, согласно которому все объекты на территории страны были разделены на группы, выделяя отдельной группой объекты обязательной приватизации, к таким в первую очередь относились предприятия торговли, питания, строительства и сопутствующей инфраструктуры, сельскохозяйственные предприятия и приносящие убыток различных отраслей народного хозяйства.

Следствием ускоренной программы проведения приватизации также стало отсутствие понимания у глав администраций, на которых была возложена ответственность за ход приватизации, о том, какие объекты необходимы для

---

<sup>12</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

<sup>13</sup> Указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93.

развития подведомственных территорий в условиях рынка, отсутствовал сформированный опыт, на основании которого можно было бы принимать управленческие решения не в ущерб государственной и местной власти.

Постепенное возрастание политической напряженности с начала 90-х гг. XX века привело к разрастанию политического противостояния, которое достигло своего пика к осени 1993 г. и вылилось в конституционный кризис и кризис власти.

Несмотря на то, что Верховный Совет Российской Федерации принимал законы о развитии местного самоуправления, параллельно ему также принимались Указы Президента России, которые по мнению ряда авторов стали «нормативной и законодательной базой, декларировавшей гарантии прав местного самоуправления, но неоправданно снижающих роль представительных органов местного самоуправления»<sup>14</sup>.

В первую очередь таким нормативным актом, вносящим существенные изменения в устоявшийся порядок принятия решений и развитие правовой основы государства явился знаменитый Указ Президента РФ от 21.09.1993 №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>15</sup>.

Развивая начавшуюся реформу всей государственной и местной системы власти принимаются также нормы, согласно которым прекращают свою работу представительные органы в лице Советов депутатов, а соответствующие исполнительно-распорядительные функции возлагаются на местные администрации на временной основе с правом утверждения бюджетов, в связи с этим назначаются выборы в представительные органы местного самоуправления, закрепляется разграничение компетенции между представительными органами и администрациями, на первый план выходят экономические гарантии – право на местный бюджет и собственность.

---

<sup>14</sup> Шапиро Л.В. Хроника развития местного самоуправления, 1990-2003 годы (Составитель Л.В.Шапиро) // Полития. 2003. № 4. С. 255-271.

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 1993 г. № 39. Ст. 3597.

Все данные положения принимались в форме Указов Президента и дополнительно раскрывались в официальных разъяснениях Государственно-Правового Управления Президента Российской Федерации:

- «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» от 09.10.93 № 1617<sup>16</sup>;
- «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26.10.93 № 1760<sup>17</sup>;
- «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.12.93 № 2265<sup>18</sup>;
- «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» от 29.10.93 № 1797<sup>19</sup>.

Следующим важнейшим шагом в развитии демократизации страны в период политической турбулентности 90-х гг. стало принятие на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации<sup>20</sup> (далее – Конституция).

Разрешая накопившиеся базисные противоречия, Российская Федерация признавалась демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Немаловажным шагом стало признание местного самоуправления на высшем уровне, как одной из форм осуществления народовластия в стране.

Количество норм, закрепленных в Конституции и посвященных местному самоуправлению, превосходит по своему количеству все остальные отрасли

---

<sup>16</sup> Указ Президента России от 09 октября 1993 г. №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924

<sup>17</sup> Указ Президента России от 26 октября 1993 г. №1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 01.11.93. №44.

<sup>18</sup> Указ Президента России от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 507.

<sup>19</sup> Указ Президента России от 29 октября 1993 г. №1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации №44. 01.11.93. Ст. 4197.

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 08.03.2021).

права, всего о местном самоуправлении говорилось в 18 статьях Конституции, на данный момент таких статей еще больше в связи с принятиями поправок в Конституцию России в 2020 г., которые будут далее раскрыты в работе, в частности в сравнении с изначально закрепленными положениями.

В первой главе Конституции закреплены положение не только о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, также устанавливаются вопросы реализации и гарантии этой реализации.

Так, в статье 8 наравне с государственной, частной и иными формами собственности признается и гарантируется муниципальная. Это особенно важно в следствие протекавших процессов приватизации и стабильного развития муниципалитетов в условиях рыночной экономики. Развивая положения принадлежности в статье 9 Конституции указывается, что земля и иными природные ресурсы могут находиться и в муниципальной собственности, которые ранее находились безоговорочно в собственности государства.

Конституция также дала ответ на один из важнейших вопросов местного самоуправления: не утрачивая природу властного характера, местное самоуправление отныне не только признается и гарантируется, но и указывается его самостоятельность в пределах полномочий и отсутствие вертикали в системе органов государственной власти. Данные нормы были установлены в статье 12 Конституции. Вместе с тем возникает и обязательный характер существования муниципального образования, оно не может быть упразднено, а решение вопросов местного значения возложено на органы государственной власти.

Подтверждая установленную федеративную основу государства, в статье 15 на органы местного самоуправления и должностные лица возлагается обязанность соблюдения Конституции Российской Федерации и принимаемые на федеральном уровне законы.

Развивая возросший характер влияния населения в управлении делами государства, в части 2 статьи 32 Конституции закрепляется право граждан

избирать и быть избранными как в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления, а также право участия в референдумах.

По мнению Б.С. Эбзеева такими шагами был определен механизм реализации естественно-правовой концепции первичной власти народа и производной от нее власти государственных органов<sup>21</sup>.

Говоря о властном характере деятельности органов местного самоуправления нельзя не сказать о том, что теперь в Конституции также закрепляется и форма ответственности путем разрешения спорных моментов в судебном порядке, данное положение закреплено в статье 46, согласно положениям которой решения и действий (или бездействия) органов местного самоуправления как и их должностных лиц могут быть обжалованы в суде.

Немаловажным шагом по определению предметов ведения между федеральными и региональными органами власти по вопросу законодательной конкретизации деятельности органов местного самоуправления стало указание в п. «н» ч. 1 статьи 72 Конституции совместного характера установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Такой подход в первую очередь предоставляет законодательной ветви власти на федеральном уровне обширный объем полномочий по урегулированию организации, деятельности и формам местного самоуправления, включая территориальные, правовые, экономические и организационные принципы, при этом во складывая с себя ответственность посредством передачи наиболее спорных вопросов на откуп законодательству субъектов Российской Федерации.

Как отмечает К.Ф. Шеремет «общими принципами в данном случае являются закрепленные в нормах Конституции и Федерального закона основы, которые определяют демократическую организацию местного самоуправления как института публичной власти, соблюдение которых является обязательным на

---

<sup>21</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2016. С. 196.

всех уровнях и населением в целях реализации равного права граждан на местное самоуправление с обеспечением самостоятельности решения вопросов местного значения на территории муниципального образования»<sup>22</sup>. Стоит отметить, что хотя с одной стороны Конституция формально к полномочиям федерации относилась регулирование общих принципов организации органов местного самоуправления, с другой стороны на практике федеральными законами регулируется в целом довольно широкий круг вопросов, выходящий за рамки принципов организации системы органов.

Решительным шагом по упрочению роли местного самоуправления на конституционном уровне стало выделение самостоятельной главы в структуре Конституции. Несмотря на то, что глава 8 Конституции является одной из последних, но это не значит, что такое расположение каким-либо образом умаляет роль самоорганизации населения.

По мнению Л.Т. Чихладзе такой подход в расположении главы обоснован тем, что положения данной главы базируются в том числе и на предшествующих статьях, а именно на 2, 3, 8, 10, 12, 32, 40, 41, 43, 72 и др., часть из которых была рассмотрена выше. Следовательно, нормы 8 главы необходимо рассматривать в тесной связи, с учетом логики построения Конституции, с предшествующими статьями<sup>23</sup>.

На момент принятия Конституции в 1993 г., согласно положениям статьи 130, основным субъектом реализации местного самоуправления признается население, проживающее на конкретной территории, которое решает вопросы местного значения, т.е. которые необходимы для первичного жизнеобеспечения. По смыслу конституционной мысли абстрактное указание «вопросы местного значения» дает право развитию законодательства, которое более гибко по своей природе и тем самым позволяет устанавливать перечень предметов ведения

---

<sup>22</sup> Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М. 1998. С. 47–48.

<sup>23</sup> Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. М. 2015. №4. С. 44.

согласно складывающимся общественно-политическим событиям, включая возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В ч.1 статьи 130 Конституции также указывается на экономическую составляющую реализации местного самоуправления посредством закрепления формулы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью при решении соответствующих вопросов.

Во второй части статьи 130 Конституции указывает на формы осуществления местного самоуправления, так в один ряд ставится и прямое волеизъявление, и органы местного самоуправления. Думается, что данные элементы представляют собой основу системы местного самоуправления. Данную позицию подтверждает и Н.Л. Пешин, который указывает, что «система местного самоуправления – это, с точки зрения муниципального права, совокупность организационных форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление, т.е. обеспечивается решение вопросов местного значения на территории муниципального образования»<sup>24</sup>. Однако, по месторасположению форм непосредственной демократии в статьях 3 и 130 Конституции можно предположить, что им придается большее значение, а высшим выражением народовластия является референдум.

В ч.1 статьи 131 Конституции был развит и закреплён поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления, в основу которого легло его осуществление в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Данные положения позволяют судить о максимальной приближенности местного самоуправления, носящего властный характер, к населению проживающему на определенной территории. Вместе с тем поселенческое деление зачастую не связано с административно-территориальным делением. Точка в вопросе

---

<sup>24</sup> Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут. 2007 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

несовпадения понятий «территория» и «поселение» поставлена судьей Конституционного суда Н.С. Бондарем со ссылкой на решение Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) Так в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. №1-П указывалось, что «район непосредственно входящий в состав республики, может включать ряд городских и сельских поселений, каждое из которых ... имеет право быть муниципальным образованием, поскольку население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления»<sup>25</sup>.

Неоднозначный характер восприятия возник и по поводу второго предложения ч.1 статьи 131 Конституции, согласно которой населению предоставляется право самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления. В данном случае положения Конституции носят характер общих принципов, а конкретизацию в определении структуры следует искать в установленных федеральными законами и законами субъектов федерации нормах. Такой подход в определении структуры подтверждается Постановлением Конституционного Суд РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области.

Конституционный Суд пришел к выводу о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, однако при полном соответствии нормам федерального закона, законов и иных актов носящих нормативных характер субъектов России, которые устанавливают общие принципы организации местного самоуправления. Содержание «общих принципов» в Конституции не определяется, законы об этих принципах «могут включать в себя сколь угодно ограничения самостоятельности населения»<sup>26</sup>. В последствии детальное указание на обязательные элементы структуры органов

---

<sup>25</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. НОРМА. 2013. С. 995.

<sup>26</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 № 7. Ст. 700.

местного самоуправления были закреплены в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г.<sup>27</sup> (далее – Федеральный закон №131-ФЗ).

Развивая в статье 132 Конституции экономическую самостоятельность реализации местного самоуправления устанавливается право управления муниципальной собственностью, установление и налогов и сборов. Прогрессивный характер данных положений также соответствует мировой практике, в частности, ранее упоминавшейся Хартии местного самоуправления 1985 г.

Гарантии осуществления местного самоуправления, закрепленные в статье 133 Конституции, коррелируются со статьей 12 Конституции. В данном случае стоит говорить не только о судебной защите, но и в развитии предыдущих положений о компенсации дополнительных расходов, связанных с реализацией решений, принятых органами государственной власти, вместе с тем, нельзя говорить о полной вседозволенности и доминировании прав на реализацию местного самоуправления над остальными, включая прав и свобод человека и гражданина. В последствии норма о праве осуществления местного самоуправления была уточнена в федеральном законодательстве с указанием случаев, когда эти права могут быть ограничены.

Подводя итог неоднозначного и достаточно сложного периода перехода к демократичным институтам власти можно сделать вывод о том, что сформировавшиеся импульсы, сложившиеся в России в начале 90-х гг. стали предпосылкой развития и закрепления на высшем конституционном уровне реальных элементов народовластия на местах с правом решения вопросов местного значения. Вместе с тем, заданные принципы требовали законодательной конкретизации со значительным уровнем проработки реальных организационно-правовых инструментов и механизмов реализации местного

---

<sup>27</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

самоуправления в целях становления одного из важнейших демократических институтов.

## **1.2. Принципы организации местного самоуправления по Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ**

На развитие законодательной мысли безусловно повлияло принятие новой Конституции в 1993 г., положения которой требовали детализации на уровне законов и подзаконных актов для успешного функционирования институтов власти.

Первым основополагающим нормативным актом, в постсоветской России, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в современной истории, стал Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>28</sup> (далее – Федеральный закон №154-ФЗ).

Несмотря на то, что данный закон стал важной вехой на пути становления новой модели организации местной власти, его реализация на практике выявила немало недостатков, так по мнению В.И. Васильева «документ носил расплывчато-рамочный характер, поскольку намечал решение важных вопросов территориального устройства и порядок функционирования местного самоуправления лишь «пунктиром» или вообще уходил от их решения, отдавал его на усмотрение субъектов федерации, муниципалитетов и самого населения»<sup>29</sup>.

В Федеральном законе №154-ФЗ местное самоуправление определялось как признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

<sup>29</sup> Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М. 2005. С.11.

интересов населения, его исторических и иных местных традиций. По мнению Н.С. Бондаря «подход, связанный с излишней самостоятельностью, подкупает, декларирует полную независимость местного самоуправления от государства и его органов, но параллельно усиливается и роль государства, поэтому усилия прилагаемые к формированию самостоятельности напрасны»<sup>30</sup>.

В Федеральном законе №131-ФЗ подход к понятию местного самоуправления будет изменен в сторону его признания в качестве формы осуществления народом своей власти.

Федеральный закон №154-ФЗ содержал перечень полномочий для каждого уровня государственной власти, однако, такой подход не соотносился с тенденциями развития местного самоуправления в последующие годы в современной России. Возможно, именно приведение в соответствие с реальным, а не только декларативным, уровнем разграничения компетенции различных уровней публичной власти, необходимость упорядочивания и унификации межбюджетных отношений послужило стимулирующим мотивом к принятию ныне действующего закона о местном самоуправлении.

По мнению ряда ученых, например Л.Т. Чихладзе, О.И. Баженовой<sup>31</sup>, отличительной чертой Федерального закона №154-ФЗ является установление одноуровневой модели местного самоуправления. Так, согласно статье 12 Закона к территориям муниципальных образований относились города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы). Вместе с таким разнообразием не устанавливалось никаких различий между муниципальными образованиями несмотря на различия в количестве проживающего населения, размере территории и иных характеристиках. В последствии на ряде территории был реализован подход двухуровневой системы, при сохранении одноуровневой.

---

<sup>30</sup> Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие. М. Городец. 2004. С.59-60.

<sup>31</sup> Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. М. 2015. №4. С. 44.

Говоря о вопросах местного значения в статье 130 Конституции говорится только о том, что население самостоятельно обеспечивает их решение, понятийный аппарат раскрытый в Законе 1995 г., это подтверждает и указывает на акты, которыми они могут устанавливаться. В части 2 статьи 6 Федерального закона №154-ФЗ перечисляются 30 положений, которые по мнению федерального законодателя относятся к вопросам местного значения, вместе с тем указывая, что муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Устанавливая рамочный характер общих принципов реализации местного самоуправления, федеральный законодатель допускал широкие возможности реализации нормотворчества на уровне субъектов и муниципалитетов, которыми не удалось воспользоваться как по политическим, так и по правовым причинам.

Последствия политического конфликта в части роспуска местных Советов породили трудности в реализации института формирования представительных органов на уровне муниципалитетов, в обязанности которых в первую очередь входила нормотворческая деятельность.

Продолжая политику определения компетенции, которая была задана Федеральным законом №154-ФЗ, субъекты Российской Федерации в попытках разграничить компетенцию между органами государственной власти и органами местного самоуправления пошли по пути наименьшего сопротивления копируя нормы федерального законодательства, тем самым оставляя возникший уровень неопределенности в определении компетенции. Своевольная трактовка Федерального закона на региональном уровне повлекла за собой значительное сокращение количества муниципальных образований по всей стране, в том числе через попытки некоторых субъектов полностью отказаться от местного

самоуправления в пользу государственного управления на местах по вертикали через исполнительные органы власти.

В дальнейшем для частичного нивелирования данной проблемы в Федеральном законе №131-ФЗ законодатель весьма детально указывает перечень вопросов местного значения, подтверждая гарантиями их изменения только в установленном законодательстве порядке.

Декларируемая федеральным законодателем самостоятельность местного самоуправления отразилась на главе 3 Федерального закона №154-ФЗ, закреплявшей положения, отражающих характер деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц.

К обязательным элементам структуры местного самоуправления относились только выборные органы. Отсутствие жесткой системы построения муниципальной власти по всей стране повлекло создание и развитие многообразия схем построения органов местного самоуправления на свой выбор, такая возможность была обеспечена закреплением на федеральном уровне права населения самостоятельно определять структуры органов местного самоуправления. Ныне действующий Федеральный закон №131-ФЗ четко определил структуру, которая в обязательном порядке предусматривает наличие в каждом муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации.

Упущением Закона 1995 г. в структуре организации представительных органов местного самоуправления стало право самостоятельного определения численного состава представительного органа уставом муниципального образования. Последующим логичным шагом стало определение минимальной численности депутатов в том числе с привязкой к численности населения, проживающего на определенной территории. Вопрос наличия главы муниципального образования по мнению законодателя, должен был быть урегулирован уставом соответствующего муниципалитета.

Важным элементом развития демократических институтов власти стало законодательное закрепление главы, посвященной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также контролю за их деятельностью. Признавалось, что органы и должностные лица несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами, в частности, ответственность могла наступить в результате утраты доверия населения. В последующем в федеральном законе об общих принципах местного самоуправления, по мнению И.А. Алексева, внимание ответственности было уделено больше не только в количественном, но и в качественном составе, включая персонализированный состав муниципального образования, который в настоящее время несет ответственность перед государством<sup>32</sup>.

Говоря о развитии демократических подходов Федерального закона №154-ФЗ нельзя не упомянуть о предусмотренных формах волеизъявления граждан на уровне местного самоуправления, к которым относились: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Рассматриваемый закон реализовывал одно из важнейших, на наш взгляд прав – право на правотворческую инициативу, однако оно возникало только в случаях, когда это прямо было закреплено в уставе муниципального образования, при этом данным правом обладало неопределенное количество граждан, а сроки рассмотрения предлагаемой инициативы не были определены.

Таким образом, первый закон об общих принципах организации местного самоуправления, принятый на основе Конституции 1993 г., задал предпосылки дальнейшего качественного развития института местного самоуправления. Вместе с тем, неопределенность и недосказанность федерального закона стала одной из причин политической и правовой эскалации конфликта между

---

<sup>32</sup> Алексеев И.А. Институт ответственности в новом законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: проблемы осуществления, перспективы развития // Известие вузов. Северо-Кавказский регион. Приложение. № 2.2004. Ростов-н/Д.

органами федеральной и региональной властью, между государственной и муниципальной. Федеральным законодателем был сделан вывод о необходимости отказа от идеи саморегуляции, которая во многом потерпела крах. Именно поэтому в дальнейшем была принята нормативная правовая база с широкими аспектами детального государственного регулирования каждого из обозначенных ранее аспектов организации муниципальной власти.

### **1.3. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации относительно правовой природы местного самоуправления**

В Конституции Российской Федерации одним из важных элементов организации системы государственной власти, стал принцип разделения властей, согласно которому органам придается самостоятельный и публичный характер деятельности.

Вместе с тем положения Конституции свидетельствуют о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и логично возникает вопрос о роли органов местного самоуправления как самостоятельном элементе публичной власти. По мнению С.А. Авакьяна местная власть является подсистемой публичной власти<sup>33</sup>. Т.Я Хабриева и В.Е. Чиркин высказывают мнение о том, «что населением муниципального образования и его органами от имени населения осуществляется собственная публичная власти муниципального образования»<sup>34</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) сыграл одну из важнейших ролей в процессе определения роли местного самоуправления как демократического института современной России.

Принятый Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>35</sup> (далее – Федеральный

---

<sup>33</sup> Авакьян С.А. Публичная власть: конституционноправовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. №2. С.5.

<sup>34</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М. 2005. С.291.

<sup>35</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.

конституционный закон о Конституционном Суде) стал одним из первых актов, направленных на реализацию конституционных положений. В октябре 1994 г. – феврале 1995 г. прошел процесс формирования нового состава судей, а с 7 февраля 1995 г. Конституционный Суд был сформирован в полном составе (19 судей) и мог приступить к исполнению своих обязанностей, первоочередной задачей которого являлась защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на осуществление местного самоуправления. Важным фактором в определении правовых позиций сыграло то, что судьями Конституционного Суда в первую очередь стали известные ученые-правоведы.

Многие решения, принятые Конституционным Судом благодаря высокому уровню их проработанности и обоснованности, послужили в качестве фундамента развития законодательной базы о местном самоуправлении на всех уровнях.

Одним из первых решений Конституционного Суда, в котором поднимался вопрос о роли местного самоуправления, стало Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области»<sup>36</sup>. Так, Конституционный Суд подтвердил и разъяснил положения Конституции России о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что население самостоятельно определяет их структуру, а также указал на то, что в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, последние имеют право в пределах своих полномочий наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Позднее, в мае 1996 г. в Особом мнении судья Конституционного Суда Э.М. Аметистов по делу о проверке отдельных положений Федерального закона №154-ФЗ указал, что именно понимается под правом граждан на местное

---

<sup>36</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

самоуправление: к нему относится самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий (статья 12); самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы местного самоуправления (статья 130); осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131); запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией (статья 133)<sup>37</sup>.

Как мы видим, менее чем через год после принятия первого закона о местном самоуправлении возникает ряд практических вопросов, отраженных в различных федеральных и региональных актах о его роли и месте, а Конституционный Суд неоднократно подтверждает важность данного демократического института и необходимость его отделения от непосредственного государственного вмешательства в вопросы местного значения.

Конституционный Суд в рамках разрешения возникших вопросов также вводит в оборот дефиниции, которые в последствии признаются как практике, так и в теории реализации местного самоуправления. Так, Конституционный Суд официально признает понятие «муниципальная власть» в качестве разновидности публичной власти. Например, в Постановлении КС РФ от 24.01.1997 № 1-П<sup>38</sup>, известному как «Удмуртское дело», Суд, говоря о муниципальных образованиях указал на тот факт, что в них не могут формироваться органы государственной власти, как представительной, так и исполнительной, а публичная власть осуществляется посредством организации местного самоуправления и его органов, не входящих в систему государственной власти. В рассматриваемом деле Конституционный Суд обращает внимание на

---

<sup>37</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.1996 №13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

<sup>38</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. №1. С.2-17.

недопустимость такого подхода в организации местного самоуправления, когда все его права и обязанности осуществляются посредством органов государственной власти. Интерес Постановления по «Удмуртскому делу» также связан с прямым указанием, а по факту и запретом, выраженным Конституционным Судом о недопустимости депривации населения, закрепленного Конституцией права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Несогласие с позицией, выраженной в Постановлении, отразилось в особом мнении судьи Конституционного Суда Н.В. Витрука, который указывает, что «Конституция Российской Федерации в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления. Она весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления в статьях, непосредственно посвященных местному самоуправлению (ч. 2 статьи 130, статья 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления».

Развивая территориальную основу деятельности местного самоуправления, стоит отметить тот факт, что местное самоуправление устанавливается во многом с учетом исторических, культурных, религиозных и иных традиций, которые значительно влияют на территориальное устройство и находят свое отражение в законах субъектов Российской Федерации, посвященных административно-территориальному делению территорий муниципальных образований. Данный подход многократно отражался в решениях Конституционного Суда. Вместе с тем сам перечень территорий является открытым и данные условия не означают полного отсутствия взаимосвязи между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством.

Данная позиция была отражена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П<sup>39</sup>. В том же Постановлении Конституционного Суда указано, что наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. По мнению Е.С. Шугриной представленное положение свидетельствует о развитии муниципального образования как субъекта конституционного права<sup>40</sup>.

В Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 №14-П<sup>41</sup>, подтверждая утвержденные в законодательстве вопросы регулирования института ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц, Конституционный Суд приходит к выводу о необходимости реализации гарантий защиты от необоснованного вмешательства в деятельность муниципальных образований, вместе с тем допуская установление необходимых механизмов и мер ответственности со стороны Российской Федерации как суверенного государства. Таким образом, установленный в федеральном законодательстве механизм досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц как крайняя степень ответственности при условии одновременного назначения новых выборов не является неправомерным вмешательством. В рассматриваемом деле Конституционный Суд также указывает на равенство правового статуса муниципальных образований вне

---

<sup>39</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 «15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. №6. С.2-8.

<sup>40</sup> Шугрина Е.С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №2. С.133.

<sup>41</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902

зависимости от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства, приводя к выводу об отсутствии отношений подчиненности и о невозможности применения санкций одних муниципальных образований в отношении других.

Сформулированная правовая позиция о правовой природе муниципальной власти, выраженная Конституционным Судом по «Удмуртскому делу», находит свое продолжение в 1998 г. в постановлении по делу «Республики Коми»<sup>42</sup>. Конституционный Суд в пункте 2 абз. 4 указывает на то, что тот факт, что местные представительные органы являются органами власти, сам по себе не может свидетельствовать об их государственной природе.

Публичная власть может быть и муниципальной. По авторитетному мнению, известных ученых-правоведов К. В. Арановского и С. Д. Князева «позиция уже не выглядит столь же компромиссной по сравнению с постановлением по «удмуртскому» делу. Казалось бы, любыми попытками «смещения» государственной администрации и местного самоуправления поставлен непреодолимый заслон»<sup>43</sup>. Нельзя не согласиться с представленной позицией, однако в ходе дальнейшего развития правовой мысли Конституционный Суд, а также федеральный законодатель пошел на смягчение позиции по вопросу организации публичной власти на местах, подробнее этот факт рассмотрим в нашей работе далее.

В рассматриваемом Постановлении подтверждая озвученный ранее тезис о самостоятельности Конституционный Суд подчеркивает конституционный принцип самостоятельности населения в решении вопросов местного значения как одно из весомых условий исключения подчиненности одного муниципального образования другому.

---

<sup>42</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 №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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

<sup>43</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2007. № 6. С. 104-114.

На наш взгляд в деле «Республики Коми» важным шагом в развитии местного самоуправления и приведения его в соответствие с Федеральным законом №154-ФЗ стало подтверждение самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления и сам факт данной самостоятельности не должен являться поводом для злоупотребления и затягивания процесса в их создании.

В первую очередь это коррелировалось с переходными положениями закона и истечения шестнадцатимесячного срока, в рамках которого необходимо было осуществить реализацию избирательных прав в органы местного самоуправления и выборы должностных лиц. Конституционный Суд выразил мнение, согласно которому вопрос не допущения злоупотребления со стороны населения по определению структуры органов местного самоуправления должен быть решен на законодательном уровне федеральными органами государственной власти. Сам факт такого обеспечения ставит определенные временные рамки по созданию системы местного самоуправления, спустя некоторое время в Определении Конституционного Суда от 5 ноября 1999 г. №178-О/1999<sup>44</sup> указывалось на возможность разрешения данного вопроса федеральным законом, что подтверждает предложенный ранее подход.

Развивая заложенную линию на реализацию гарантий на осуществление местного самоуправления, нельзя не упомянуть о Постановлении Конституционного Суда от 10.06.1998 №17-П<sup>45</sup> в котором затрагивая положения о проведении референдума, как высшей формы волеизъявления народа, Конституционный Суд в мотивировочной части пришел к выводу о недопустимости проведения местного референдума по вопросам досрочного

---

<sup>44</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1999 №178-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Черепкова Виктора Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

<sup>45</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

прекращения полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Суд указал на право Российской Федерации устанавливать такие ограничения, при этом отмечая закрепленные гарантии и механизмы привлечения к ответственности соразмерно допущенным нарушениям. Во многом данное Постановление в дальнейшем послужило базисом по разрешению противоречий, возникающих в сфере избирательного процесса, в частности, в отношении компактного проживания коренных малочисленных народов и допустимости отклонения от средней нормы представительства избирателей.

В поддержку изложенной выше позиции о смягчении подхода Конституционного Суда относительно характера и организации публичной власти на местах приведем в пример еще один судебный акт. Так, выстраивание и укрепление властной вертикали нашло свое отражение в Постановлении 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»<sup>46</sup> – известное также как «Курское дело». Этот факт находит свое отражение в подтверждении в конституционной легитимности образования государственных органов в районах области<sup>47</sup>. Однако, одним из важнейших положений Конституционного Суда по данному делу стало признание не соответствующим Конституции РФ положений законов Курской области, согласно которым население через референдум могло отказаться от права на организацию местного самоуправления, что в свою очередь подразумевает прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта России.

---

<sup>46</sup> 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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>47</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2007. №6. С. 110.

Из ч. 2 ст. 3 и ст. 12 Конституции РФ следует, что местное самоуправление – это необходимая форма осуществления публичной власти и основа конституционного строя Российской Федерации. Согласно ст. 32, 130–132 Конституции РФ граждане вправе осуществлять местное самоуправление путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Следовательно, граждане имеют право на участие в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, которое возникает у них в силу Конституции РФ и закона.

Основной задачей, согласно позициям Суда, для органов государственной власти является обязанность создания и обеспечения необходимыми правовыми, организационными, материальными и иными условиями для становления и развития местного самоуправления, а также оказание содействия населению в осуществлении данного конституционного права.

По ряду иных важных правовых позиций «Курского дела» судьи Конституционного Суда Н.В. Витрук и Г.А. Гаджиев выразили особое мнение. Так, со стороны названных судей было выражено несогласие в отношении недопустимости передачи органу государственной власти полномочий, которые по логике законодателя должны осуществляться органами местного самоуправления или населением непосредственно. Г.А. Гаджиев, предлагая договорную форму организации передачи полномочий, указывал на необходимость реализации «управленческой эффективности», а Н.В. Витрук обращает внимание на необходимость должного обеспечения муниципалитетов наиболее ресурс затратными объектами для самостоятельной деятельности. Так, Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Болдырев акцентируют внимание в изучение данных особых мнений на «реалии» без учета которых невозможно самостоятельное осуществление полномочий органами местного самоуправления в полном объеме<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы-2020 // Антиномии. 2020. Т. 20, вып. 3. С.71-87.

Роль населения как важнейшего и неотъемлемого субъекта муниципального образования отражено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П<sup>49</sup>. Участие граждан, проживающих на конкретной территории, в решении вопросов местного значения, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления, отражено не только в отношении свободы в формировании органов местного самоуправления, но и допускает реализацию властных полномочий по отношению органам и должностным лицам местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования устанавливая нормативные и процедурные механизмы досрочного прекращения полномочий выборных органов, депутатов и должностных лиц обязаны руководствоваться Конституцией РФ и федеральными законами в целях недопущения нарушения прав и превышения полномочий со стороны населения. Таким образом складывается возможность контроля населения за деятельностью как одно из средств самоорганизации населения.

Мнение по данному делу выразил Н.В. Витрук указывая на необходимость регулирования процедуры отзыва сколько не в федеральном законодательстве, а более в региональном и даже местном, поскольку данное право имманентно самой природе местного самоуправления.

Вместе с тем допускается защита прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан средствами конституционного правосудия. Стоит отметить, что в данном постановлении прямо не говорится, что у органов местного самоуправления и/или их должностных лиц есть право на обращение в Конституционный Суд РФ. Однако такой вывод напрашивается.

---

<sup>49</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

Развивая мысль и роли населения в решении вопросов местного значения, нельзя не упомянуть о Постановлении от 29 ноября 2004 г. №17-П<sup>50</sup>, в котором Конституционный Суд говоря о формировании органов местного самоуправления путем свободных выборов как одно из демократических институтов правового государства пришел к выводу о допустимости наличия строки «против всех» на выборах в органы местного самоуправления или их должностных лиц. Следовательно граждане, не голосовавшие вообще или голосовавшие, но не за тех кандидатов, которые были избраны, не могут рассматриваться как лишённые своего представительства в соответствующем выборном органе. В силу данной правовой позиции выборное должностное лицо органа местного самоуправления является представителем и той части избирателей, которые проголосовали на выборах против всех, и должно действовать так же и в их интересах, а эти избиратели вправе участвовать в осуществлении через него местного самоуправления. Кроме того, такие избиратели вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем контроля за деятельностью выборных должностных лиц местного самоуправления в различных не противоречащих закону формах.

Отдельно стоит упомянуть особое мнение судьи А.Л. Кононова по авторитетному мнению которого позиция Конституционного Суда из сферы права раскрывает свою позицию через политические и моральные аспекты, а формальная возможность проголосовать не коррелируется с юридической силой решения принимаемого в результате голосования. Тем самым проголосовавшие против всех кандидатов фактически приравниваются к тем, кто вообще не пришел на избирательные участки.

---

<sup>50</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 №17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

На наш взгляд позиция, выраженная Конституционным Судом касательно «публичной» природы голосования, имеет свой юридический вес с точки зрения принятия решения на местном уровне, где затягивание выборов приводит как к излишним затратам, так и фактически злоупотребляет правом народа на организацию своей власти на местах. Вместе с тем, забегая вперед и говоря о дальнейшем развитии законотворческой мысли стоит отметить, что данная строка была упразднена, оставив четкое выражение мнение «за» и «против», для выборов регионального и федерального масштаба, что же касается выборов в органы местного самоуправления, то строка «против всех» сохраняется.

Важным решением Конституционного Суда в определении роли местного населения как члена муниципального сообщества послужило Определение КС РФ от 17.07.2006 №137-О<sup>51</sup>. Повторяя конституционную норму (часть 1 статьи 131 Конституции РФ) суд отметил, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Именно в границах этих территорий должно осуществляться местное самоуправление. Вместе с тем история данного дела нам говорит о том, что по мнению федерального законодателя и подтверждаемая Конституционным Судом позиция свидетельствует об отсутствии необходимости наличия согласия населения при установлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации границ муниципальных образований. В целом Конституционным Судом было отказано в рассмотрении данного дела по существу, что встретило ожесточенную критику со стороны судей А.Л. Кононова и Б.С. Эбзеева и выраженную в особом мнении. Не только сам факт отказа дальнейшего рассмотрения дела и его интерпретация интересны в особых мнениях, но и то, что судьи, известные ученые-правоведы, указывали на необходимость участия населения в решении вопросов границ

---

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2006 №137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с жалобами ряда граждан" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. №5

своих территорий. Статья 5 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией и являющейся составной частью нашей правовой системы, также устанавливает, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом».

Россия как многонациональная страна также обязана соблюдать этно-территориальную составляющую как важный фактор определения границ и решения вопросов путем консенсуальных решений, затрагивающих их коренные интересы, как основу межэтнической солидарности всей страны в целом.

Вопрос формирования выборных органов местного самоуправления нашел свое дальнейшее отражение в связи с изменениями федерального законодательства в деле по вопросу возможности формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав данного муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых ими из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 № 9-П<sup>52</sup> Конституционный Суд не усмотрел нарушения Конституции РФ в норме о возможности формирования представительного органа муниципального района из глав входящих в него поселений.

Позиция судьи В.Г. Ярославцева выраженная в особом мнении по вышеназванному делу свидетельствует об «...отчуждение населения поселений от осознанного формирования представительного органа муниципального района посредством выборов ведет к нарушению конституционного принципа народовластия». А по мнению судьи Г.А. Гаджиева данный подход

---

<sup>52</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 15.03.2021).

свидетельствует об умалении принципа «свободных выборов» и нарушении процедур, основанных на принципах прямого, равного, всеобщего избирательного права

В этом же 2011 г. в Конституционный Суд рассматривая вопрос о видах избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов, указал, что «федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти»<sup>53</sup>.

Положения рассмотренных дел свидетельствуют о факте неоднозначности и спорности норм, применяемых в процессе формирования представительных органов местного самоуправления, как одного из важнейшего элемента народовластия на местах.

Подводя итог рассмотренным позициям Конституционного Суда, стоит отметить, что решения в период 1995–2003 гг. уделяли существенное значение разъяснению и формированию местного самоуправления как относительно нового демократического института страны. В последующий период (до 2015 г.) возросло количество решений в форме постановлений и определений в связи с существенными реформаторскими изменениями системы местного самоуправления, в первую очередь связанными с принятием Федерального закона №131-ФЗ. Решения, принимаемые Конституционным Судом, выработанные по вопросам организации местного самоуправления, во многом играют роль «правотворческой» силы, компенсируя неопределенность

---

<sup>53</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 15.03.2021).

конституционных положений и внося предложения по развитию законодательных норм.

Высокий уровень рассмотрения дел касемо института местного самоуправления, несомненно, свидетельствует о его защите как основы конституционного строя, формы народовластия и важнейшего института гражданского общества. Остается полагать, о его реальной ценности и вкладе в развитие общества.

## **ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Правовое регулирование местного самоуправления по Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ**

Исследование правовой природы норм ранее упомянутого Федерального закона № 131-ФЗ представляется целесообразным, среди прочего, в сравнении с ранее действовавшим Федеральным законом № 131-ФЗ, а также в разрезе законодательного развития местного самоуправления, как важной части реализации народовластия в стране.

Принятый в 2003 г. и действующий по настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ является базовым для организации муниципального управления, определения места и роли местного самоуправления в современных реалиях общественно-политического устройства. Согласно проведенному А.Р. Лаврентьевым мониторингу поправок, внесенных в Федеральный закон №131-ФЗ с момента принятия по сегодняшний день (2021 г.), делается вывод о том, что всего было внесено более 200 изменений, а статей, оставшихся в неизменном виде первоначальной редакции составляет порядка 20% от общего числа<sup>54</sup>. Что явно свидетельствует о развитии и живости местного самоуправления, однако, такое количество изменений также говорит и о том, что закон остается не до конца оформленным и нестабильным для восприятия на уровне регионального законодательства и актов местного самоуправления.

Так, одним из важных событий законодательного развития местного самоуправления стало закрепление в статье 1 Закона понятия местного самоуправления, под которым и по сегодняшний день понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением

---

<sup>54</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография // под общей ред. В. Ю. Картухина и Э. Маркварта. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС. 2019. С. 46.

непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Первоначально местное самоуправление признавалось в качестве деятельности населения, а в новом законе как форма осуществления власти. Именно слово «форма» может вводить заблуждение и ставить местное самоуправление в один ряд с муниципальными выборами, сходами граждан и т.д., поскольку данные понятия также определяются через слово форма. На наш взгляд данное сравнение не уместно и в таком однобоком трактовании принижает саму суть самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Понятийный аппарат, претерпевший ряд существенных изменений, в числе прочего позволил заложить фундамент организационно-правовых основ регулирования местного самоуправления. Говоря о значимости Федерального закона №131-ФЗ нельзя не упомянуть формальную полноту его наполнения. Так, в момент принятия Закон включал в себя 12 глав и 86 статей, против 8 глав и 62 статей на момент последней редакции Федерального закона №154-ФЗ.

Каждый из названных законов, являясь отражением эпохи, основывался на действующей общественно-политической и правовой концепции. Начатая в 2002 г. административная реформа, затрагивающая и местное самоуправление, отразилась в формировании общественно-государственной теории, направленной на повышении роли органов государственной власти при решении вопросов местного значения и ставшей также одним из базисов Федерального закона №131-ФЗ.

Еще одним побудительным фактором принятия нового закона о местном самоуправлении стала реальная детализация и конкретизация в федеральном законодательстве статьи 12 Конституции. Данная позиция подтверждается А.А. Сергеевым, который полагает, что «главным побудительным мотивом подготовки новой редакции базового закона о местном самоуправлении было

разграничение компетенции различных уровней публичной власти, упорядочение и унификация межбюджетных отношений»<sup>55</sup>.

Установленная Федеральным законом №154-ФЗ одноуровневая модель, являющаяся организационной основой местного самоуправления о которой говорилось ранее, базовые требования которой выражались в отсутствии дифференциаций как между различными муниципальными образованиями, так и между их деятельностью в рамках своей компетенции. Новеллой Федерального закона №131-ФЗ стало четкое определение и законодательное закрепление на федеральном уровне видов муниципальных образований, от городских и сельских поселений до внутригородских территорий городов федерального значения и иных.

Справедливости ради стоит отметить, что впоследствии и в этот перечень будут внесены изменения. Выделяя городские и сельские поселения в качестве самостоятельных муниципальных образований, федеральный законодатель вместе с тем указывает на их вхождение в состав территории муниципальных районов, таким образом складывается двухуровневый характер местного самоуправления, сохраняя при этом одноуровневый характер на территории иных муниципальных образований, например, на территории городского округа.

По мнению Е.С. Шугриной «замена равностатусных муниципальных образований на фактически соподчиненные муниципальные образования привела к «битве» за отнесение муниципальных образований, территориальных единиц, населенных пунктов к муниципальным районам или городским округам»<sup>56</sup>.

Следующим важным изменением стало законодательное закрепление разделения компетенций в рамках различных видов муниципальных образований и нашедшее свое отражение в главе 3, посвященной вопросам местного значения.

---

<sup>55</sup> Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации. М.: ТК Велби. Изд-во Проспект .2006. С. 291.

<sup>56</sup> Шугрина Е.С. Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления // Современное право. 2008. № 6. С. 37.

Основным критерием наделения муниципальных образований теми или иными полномочиями стал учет экономических, социальных и демографических ресурсов, которые достаточны для решения обозначенных вопросов и стабильного развития муниципалитетов. Однако, сам перечень вопросов местного значения претерпел значительные изменения в сторону увеличения и больше детализации, не допуская остаточного принципа реализации.

Общими вопросами для всех муниципальных образований вне зависимости от их вида являются: составление, рассмотрение и исполнение местного бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, организация электро- и газоснабжения, развитие сети дорог и предоставления транспортных услуг и охрана общественного порядка. Обозначенные вопросы местного значения не могут и вероятно не должны рассматриваться как те, которые решаются только на муниципальном уровне, важность и масштаб их свидетельствует об общегосударственной реализации, как муниципалитетами, так регионом и федерацией в целом.

В последующем из числа полномочий поселений были отдельно разграничены вопросы местного значения, относящиеся к городским поселениям и отдельно для сельских поселений с существенным сокращением перечня последнего, но ряд полномочий в рамках двухуровневой системы забирает на себя муниципальный район.

Общая тенденция и по сегодняшний день направлена на детализацию и расширение перечня вопросов местного значения. Так, например, для всех поселений были добавлены положения об участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования. Примером исключения из числа вопросов местного значения всех муниципальных образований являются вопросы опеки и попечительства.

Федеральным законом №131-ФЗ указывается и раскрывается более четкий порядок взаимодействия муниципалитетов и государства в вопросе наделения отдельными государственными полномочиями. В рамках такого сотрудничества немаловажным фактором является финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий в виде субвенций, а за органами местного самоуправления остается право, но не обязанность софинансирования и привлечения дополнительных материальных ресурсов для реализации соответствующих полномочий. В пределах, выделенных со стороны государства муниципальным образованиям ресурсов и средств органы местного самоуправления несут ответственность.

Несмотря на многократность вносимых в Федеральный закон №131-ФЗ изменений остается открытым вопрос о понятии «отдельные государственные полномочия», в первую очередь в целях недопущения искажения природы местного самоуправления и гарантий не злоупотребления со стороны государства. На данный момент местное самоуправление ограничено понятием *intra vires*, следовательно все то, что не относится к полномочиям, является сферой государственного регулирования и может передаваться на местный уровень<sup>57</sup>. Возможно, федеральный законодатель в дальнейшем нивелирует данную проблему, с сохранением общественных начал местного самоуправления, не переходя в плоскость местного управления.

С принятием нового закона изменились требования к органам местного самоуправления. Так, согласно ч. 2 статьи 34 Федерального закона №131-ФЗ четко и однозначно определена структура органов, предусматривающая обязательное наличие в каждом муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации. Такой подход значительно ужесточал требования к органам местного самоуправления по сравнению с нормами Федерального закона №154-ФЗ,

---

<sup>57</sup> Хагундоков А.Б. Проблемы эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Научные известия. 2017. № 7. С. 90.

согласно которому структура определялась населением самостоятельно, а обязательным органом являлись только выборные. Думается, что создание более жесткой и единой системы органов муниципальной власти свидетельствует не о государственном вмешательстве в деятельность на местах, а наоборот способствует более планомерному и упорядоченному развитию местного самоуправления во всех уголках страны.

Нормы Федерального закона №131-ФЗ также подробно зафиксировали численность депутатов представительного органа, с установлением минимального их количества в зависимости от численности населения проживающей на территории конкретного муниципального образования, а для муниципального района не менее 15 депутатов и внутригородской территории города федерального значения не менее 10 депутатов вне зависимости от количества населения проживающего на территории данного муниципалитета. Вместе с тем стоит напомнить, что деление данных территорий так или иначе, но связано с количеством населения. Новеллами законами стало также дополнение компетенции представительного органа в части определения порядка участия в межмуниципальном сотрудничестве, определение порядка материально-технического обеспечения органов местного самоуправления, закреплена возможность в части изменения и отмены местных налогов и сборов.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования признавалась местная администрация, на которую возлагаются полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, а также которая непосредственно наделяется полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законом федерации или субъекта федерации. Руководителем местной администрации признается глава местной администрации, который осуществляет свою деятельность на основании заключенного с ним контракта, а закон подробно закрепляет его полномочия, а также же порядок и случаи их прекращения.

По мнению И.А. Алексева революционными положениями данного закона стали вопросы привлечения к ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления<sup>58</sup>. Ранее мы уже упоминали о том, что в Федеральном законе №131-ФЗ возросло не только количество статей, посвященных ответственности, но и их качественный состав регуляции правоотношений. Согласно им допускается временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Случаи, в которых возможно применение данного положения четко определены в статье 75 указанного закона. В последствие в реализации инициативы президента России Д.А. Медведева были внесены поправки, согласно которым «представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при возможности и отстранять руководителей муниципалитетов»<sup>59</sup>. Л.Т. Чихладзе отмечает, что для полноценной реализации данной нормы, необходимо в данную процедуру включить учет мнения населения проживающего на территории конкретного муниципального образования<sup>60</sup>.

Существенным различием двух законов в реализации населением местного самоуправления стало увеличение и конкретизация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон №131-ФЗ дополнился формами, которые посвящены голосованию по процедуре отзыва депутатов и выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, голосованию посвященному изменению границ и преобразованию муниципальных образований, а также

---

<sup>58</sup> Алексеев И.А. Институт ответственности в новом законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: проблемы осуществления, перспективы развития // Известие вузов. Северо-Кавказский регион. Приложение. № 2.2004. Ростов-н/Д.

<sup>59</sup> Костюков А.Н. Конституционно-правовые основы местного управления и местного самоуправления // Конституционное право: университетский курс: учебник. В 2 т. Т. II / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М: Проспект. 2015.

<sup>60</sup> Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. №4. 2015. С. 47.

публичные слушания, конференции и опрос граждан. Изменения коснулись и ранее закрепленных форм, например, согласно новым нормам, территориальное общественное самоуправление становилось ярким примером возможности самоорганизации граждан для решения своих вопросов, указанных законодательством и муниципальными правовыми актами<sup>61</sup>.

Вместе с тем, как и в предыдущем законе (Федеральный закон №154-ФЗ) допускались и иные формы, не противоречащие законодательству.

Представленный процесс законодательного развития, отраженный в Федеральном законе №131-ФЗ позволяет сделать вывод о кардинально новом подходе правового регулирования организационных основ местного самоуправления. Данное развитие среди прочего связано и с общим экономическим ростом, тенденцией административной реформы и выстраивания вертикали власти.

Изменения, внесенные практически во все аспекты функционирования местного самоуправления, позволили явно повысить эффективность его осуществления, приблизить местную публичную власть к населению, в том числе посредством двухуровневой поселенческой системы. Но нельзя не заметить и увеличение контрольных функций органов государственной власти, и рост административного контроля в рамках реализации централизации со стороны федерации и ее субъектов. Однако, по мнению Л.Т. Чихладзе, это осуществляется в строго ограниченных законом рамках, что также соответствует и общемировой практике<sup>62</sup>.

Наряду с уже проведенными масштабными работами, в том числе, и с теми которые рассмотрим далее, процесс законодательного развития системы местного самоуправления в России нельзя считать окончательно завершенным и

---

<sup>61</sup> Безвиконная Е.В. Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // Вестник Омского университета. 2011. № 3. С. 287.

<sup>62</sup> Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. №4. 2015. С. 47.

вероятно заложенный как нормативный, так и практический базис послужит реальным фундаментом реализации местного самоуправления.

## **2.2. Реформирование законодательства о местном самоуправлении в 2015–2019 гг.**

По мнению профессора А.Н. Костюкова накопленный эффект по выстраиванию вертикально ориентированной власти в субъектах Российской Федерации с учетом тенденции на постепенную централизацию и увеличению роли государственного влияния посредством правового регулирования местного самоуправления во многом выразился в начатой в 2014 г. реформе местного самоуправления<sup>63</sup>.

Неоднозначность восприятия реформы вызвала ожесточенные дискуссии как в рядах депутатского корпуса всех уровней, а также специалистов правоведов и простых жителей. Критические настроения были вызваны в связи с тем, что предложенные шаги возрождали советскую модель государственного управления на местах, снижая степень влияния населения на решение вопросов местного значения.

Ключевыми вопросами реформы стали: внесение изменений в механизм и порядок формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления, в частности порядок непрямых выборов депутатов и глав муниципальных образований, вопросы компетенции сельских поселений и районов, а также вопрос правового положения новых муниципальных образований.

Базовым законом, заложившим начало нового витка развития местного самоуправления стал Федеральный закон от 27.05.2014 №36-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

---

<sup>63</sup> Костюков А.Н. Конституционно-правовые основы местного управления и местного самоуправления // Конституционное право: университетский курс: учебник. В 2 т. Т. II / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. — М: Проспект, 2015. С. 431.

государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее Федеральный закон №136-ФЗ)<sup>64</sup>. Это стало закономерным шагом развития законодательства, после проведенного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года<sup>65</sup>.

Критическое восприятие положений Федерального закона № 136-ФЗ, как было отмечено ранее, связано, среди прочего, с подходом к модели организации местного самоуправления. Одной из организационных моделей местного самоуправления является подход, когда глава муниципального образования избирается населением, проживающим на территории конкретного муниципального образования, с учетом всех принципов избирательного процесса и после избрания возглавляет местную администрацию. Представительный орган также избирается населением. Из теории зарубежного административного права такая модель также известна как «сильный мэр – совет», которая больше характерна для стран романо-германской правовой семьи.

Следующую модель можно охарактеризовать как «сильный совет – слабый мэр», она так же известна, как модель «сити-менеджер». Характерными чертами такого подхода организации системы власти становится то, что глава муниципального образования избирается населением в представительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа, в свою очередь глава местной администрации «нанимается» на основании заключенного с ним контракта. При таком подходе складывается ситуация, что по факту глава муниципального образования назначает главу местной администрации, который является муниципальным служащим.

---

<sup>64</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2014 г. N 22 ст. 2770

<sup>65</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

Принятию вышеназванного закона послужили политико-правовые причины озвученные и закрепленные в итоговом документе Всероссийского Съезда муниципальных образований, который прошел в ноябре 2013 г. в Суздале, а также поручения Президента Российской Федерации, по итогу послания создавая элемент подчинения исполнительного органа представительному.

По мнению А.Н. Костюкова введение данной модели «носило ярко выраженную политическую окраску»<sup>66</sup>.

Именно данная модель получила наибольшую критику со стороны правоведов и практиков реализации местного самоуправления. Вместе с тем, согласно анализу, проведенному Ю.В. Благовым в 2017 году, большинство субъектов переняли данную модель «в 82 рассматриваемых субъектах Российской Федерации 63 городских округа, являющихся административными центрами соответствующих субъектов (76,6%), применяют модель «сити-менеджер»<sup>67</sup>. Данный факт свидетельствует о не только восприятии данной модели в теории, но и об активной ее реализации на практике как шага по упрочению роли главы муниципального образования и роста его влияния на политические и экономические аспекты деятельности муниципалитета.

Законодательная мысль, касающаяся организационной модели местного самоуправления в развитие принятого Федерального закона №136-ФЗ нашла свое продолжение в 2015 г. и воплотилась в Федеральном законе «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.02.2015 №8-ФЗ<sup>68</sup> (далее – Федеральный закон №8-ФЗ).

---

<sup>66</sup> Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография // А.Н. Костюков. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 138.

<sup>67</sup> Благов Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014–2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 147.

<sup>68</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федеральный закон №8-ФЗ внес существенные изменения в статью 36 Федерального закона №131-ФЗ, посвященную главе муниципального образования. Вводился новый формат избрания главы представительным органом муниципалитета из числа предложенных конкурсной комиссией кандидатов по результатам конкурса.

Обновленный порядок формирования одного из органов местного самоуправления позволил укрепить позиции органов государственной власти в отношении влияния на решения, принимаемые в конкретных муниципальных образованиях. Так, формирование конкурсной комиссии и назначение половины ее членов осуществляется непосредственно высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, но только крупных или муниципальных образованиях «второго» уровня. Несмотря на ограниченное количество членов, назначаемых главой субъекта, тем не менее сохраняется высокий уровень политического влияния с его стороны. Далее в данной работе на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации вернемся к вопросу замещения должности главы муниципального образования.

Вопрос реализации института выборов федеральным законодателем обосновывается следующим образом: «вне зависимости от модели местной власти должность главы муниципального образования замещается в результате выборов (хотя и с разным кругом субъектов процесса избрания), а лицо, избранное главой, приобретает статус выборного должностного лица»<sup>69</sup>. Развивая позицию соответствия конкурсной основы замещения должностей необходимо обратиться к положениям ранее упоминавшегося Постановления Конституционного Суда №13-П, согласно положениям которого, выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права,

---

и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>69</sup> Материалы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Апрель 2015 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124049057055049.html>.

являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление.

Л.Т. Чихладзе отмечает, что в научных кругах критике подвергается и тот факт, что механизм проведения конкурса аналогичен тому, который используется для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации<sup>70</sup>. Закрепляя механизм, федеральный законодатель также предоставляет право субъектам федерации устанавливать требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района. Что создает противоречия, поскольку глава муниципального образования замещает выборную должность, а не является муниципальным служащим.

Говоря о новеллах, введенных Федеральным законом №136-ФЗ, нельзя не акцентировать внимание также и на том, что в предыдущей редакции Федерального закона №131-ФЗ право определения организационной модели местного самоуправления находилось в компетенции органов местного самоуправления и сама модель закреплялась в уставе муниципального образования. Выбор наиболее предпочтительной модели организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации из числа предложенных в федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления теперь является теперь прерогативой регионального законодателя и отражается в законе субъекта, а устав муниципального образования во многом копирует положения закона, таким образом субъект Федерации самостоятельно определяет модель, тем самым лишая население муниципалитета возможности самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

---

<sup>70</sup> Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С.47.

Развивая вопрос муниципальной реформы в данной работе, также хотелось бы обратить внимания на изменения, касающиеся территориального устройства. Так, Федеральный закон №136-ФЗ ввел два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Первый, городской округ с внутригородским делением, является городским округом, в котором образованы внутригородские районы, являющиеся внутригородскими муниципальными образованиями, решение о создании такого вида муниципалитета принимается соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Второй, внутригородской район является составной частью городского округа с внутригородским делением, является самостоятельным муниципальным образованием, в границах которого местное самоуправление реализуется населением непосредственно и (или) через соответствующие органы местного самоуправления.

Введение двух новых видов муниципальных образований вызвало полярно противоположные точки зрения в отечественной науке муниципального права. Например, по мнению Н.Л. Пешина демографический критерий, в поселениях как минимум с 100 тыс.человек, деления больших городских округов на внутригородские районы является приближением населения к принятию вопросов и решений местного значения, а вопросы общегородского значения должны решаться путем непосредственного государственного управления, где городской округ отдельная административно-территориальная единица<sup>71</sup>.

С другой стороны, профессор А.Н. Костюков говорит о выхолащивании института местного самоуправления при переносе местного самоуправления на внутригородской районный уровень, поскольку интересы населения не заканчиваются районном, а распространяются во многом на городской уровень<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 52.

<sup>72</sup> Костюков А.Н. Реформа в никуда // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 60.

Данный подход поддерживают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, отмечая, что «городские поселения независимо от широты своих пространственных границ являются исторически сложившейся формой территориальной самоорганизации населения, предполагающей единство городского хозяйства»<sup>73</sup>.

Основной задачей введения новых муниципальных образований увеличение роли населения и его приближение к местной власти для решения вопросов местного значения в границах больших городских округов. Анализ правоприменения с 2014 г. по настоящее время показывает неудовлетворительные результаты данного нововведения. Модель создания муниципальных образований на базе внутригородского района реализовалась только в Челябинске<sup>74</sup>, Самаре<sup>75</sup> и Махачкале<sup>76</sup>, при этом вызвав ожесточенные общественные волнения в названных городах со стороны проживающего населения.

В каждом из внутригородских районов в вышеназванных городах были созданы самостоятельные представительные органы и местная администрация, но их содержание, как и в целом реализация вопросов местного значения осуществляется за счет межбюджетных трансфертов со стороны городского округа. Отсутствие собственной базы налогов и сборов ставит внутригородские районы в положение зависимости со стороны субъекта и городского округа<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Бондарь Н.С. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 25.

<sup>74</sup> Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

<sup>75</sup> Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23- ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>76</sup> Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала”, статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>77</sup> Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 60.

По мнению О.И. Баженовой представительный орган внутригородского района становится местом, где общество «выплескивает свое недовольство», а не участвует в вопросах и принятии решения<sup>78</sup>.

Представляется, такой подход к организации местного самоуправления реален и применим не только к городам федерального значения, где в большей степени необходимо приближение власти к населению и предоставление реальной возможности своими усилиями решать вопросы местного значения.

Следующим шагом в вопросе реформирования территориальных основ организации местного самоуправления стало принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.04.2017 №62-ФЗ»<sup>79</sup> (далее Федеральный закон №62-ФЗ).

Норма, введенная Федеральным законом №62-ФЗ, фактически законодательно закрепила устоявшийся в практике порядок образования городских округов на базе муниципальных районов. Данное утверждение легло в основу пояснительной записки к законопроекту<sup>80</sup>.

Стоит отметить, что и до принятия закон ряд субъектов федерации, например, Белгородская, Калининградская, Московская области осуществляли пошаговое преобразование муниципальных районов в городские округа, сначала все поселения муниципального района объединялись в городское поселение, затем преобразовывали его в городской округ. Таким образом явно наблюдался факт нормативного пробела в федеральном законодательстве.

Объединение поселений, ранее входивших в муниципальный район, а теперь преобразовывающихся в городской округ повлекло за собой ряд

---

<sup>78</sup> Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 51.

<sup>79</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

<sup>80</sup> Петухов Р.В. Аналитический доклад «Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований» в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». URL: [https://komitetgi.ru/service/Петухов\\_территориальные%20преобразования\\_фин.pdf](https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf) (дата обращения: 01.05.2021).

критических замечаний со стороны научного и экспертного общества. Так, Совет при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека в отношении Федерального закона №62-ФЗ высказал точку зрения, что включение поселений в состав городского округа без реального уровня их урбанизации, развития социальной и иной инфраструктуры повлечет за собой отток населения с окраин городского округа, резкое углубление социального неравенства между жителями поселений и административного центра<sup>81</sup>. Вероятно, такой подход влияет на снижение уровня влияния населения на решение вопросов местного значения, снижает территориальную и транспортную доступность как со стороны населения, так и со стороны муниципальной власти. Также ставится под сомнением и поселенческий принцип организации местного самоуправления наделения конкретных территории статусом городского округа.

Не менее важным аспектом критики стало законодательное закрепление процесса преобразования в ч.3.1. статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ, решающим фактором в процессе реорганизации муниципальных образований в виде поселений, входящих в муниципальный район, путем их объединения с одновременным вхождением в состав городского округа, осуществляется не посредством референдума, а путем решения представительного органа поселения, муниципального района и городского округа. Таким образом, складывается практика реализации преобразования путем голосования только представительным органом без учета реального мнения населения путем проведения референдума с обязательным исполнением его решения.

Несмотря на ряд критических экспертных замечаний в отношении данного закона по данным Росстата на 1 января 2020 г. на территории Российской Федерации насчитывает 635 городских округов<sup>82</sup>, большая часть из которых

---

<sup>81</sup> Заключение Совета на Федеральный закон № 768237–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31 марта 2017 г. URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/> (дата обращения: 01.05.2021).

<sup>82</sup> Росстат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.05.2021).

была преобразована на основании изменений внесенных Федеральным законом №64-ФЗ.

Для решения представленных проблем стоит более четко осуществлять мониторинг и должным образом обеспечивать развитие социальной, транспортной и иной инфраструктуры как со стороны городского округа, являющегося муниципальным образованием при поддержке органов государственной власти субъекта федерации и Российской Федерации в целом. А принятие окончательного решения о преобразовании в городской округ должно быть реализовано при широком вовлечении и участии населения, проживающего на территории предлагаемого к преобразованию.

В 2019 г. федеральный законодатель, рассматривая вопрос вариативности подходов к организации местного самоуправления с учетом географических и территориальных особенностей, принимает Федеральный закон №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон №87-ФЗ)<sup>83</sup>, вводя новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Под муниципальным округом понимается несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Для разделения понятий городской округ и муниципальный округ законодатель устанавливает критерий, на отсутствие которого указывали критики Федерального закона №64-ФЗ. Так, в городском округе обязательно

---

<sup>83</sup> Федеральный закон от 01.05.2019 №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс (дата обращения 01.05.2021).

должны проживать 2/3 населения в городских населенных пунктах, не допускается преобладание сельских территорий над городскими, в противном случае образуется именно муниципальный округ.

Стимулом к созданию муниципальных округов послужил также тот факт, что в России значительно увеличилось количество небольших муниципальных образований, которые, не обладая должными социальными, экономическими и инфраструктурными ресурсами для решения вопросов местного значения, передают полномочия от поселения на районный уровень.

Говоря о положительной стороне преобразования в муниципальный округ отмечается значительная экономия средств, за счет оптимизации аппарата управления небольшими муниципалитетами, повышение качества управления за счет формирования профессиональных команд, что позволит выявлять и распределять приоритетные для округа инфраструктурные проекты. На основании опыта зарубежных стран также выделяют факт формирования благоприятного инвестиционного климата на единой территории, аналогичной муниципальному округу<sup>84</sup>.

Из недостатков, как и при преобразовании городского округа выделяют снижение уровня влияния населения на участие в управлении муниципалитетом, вероятная удаленность и труднодоступность административного центра округа. Сохраняется процедурный механизм, на который в данной работе и ранее обращали внимание – учет мнения населения при преобразовании выражается посредством принятия соответствующего решения представительным органом. На основании ч. 3.1-1 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ указывается, что, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется.

---

<sup>84</sup> Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы Российского законодательства // под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб: ИПК «Вести». 2011. С. 100.

Переходный период по приведению регионального законодательства, уставов муниципальных образований по формированию муниципальных округов устанавливается до 1 января 2025 года, но уже на 1 января 2021 г. в Российской Федерации образован 101 муниципальный округ<sup>85</sup> и вполне вероятно, что их число будет только увеличиваться, что свидетельствует о востребованности данной формы. Вместе с тем не стоит и забывать о важном вопросе непосредственного участия населения в важнейших вопросах, касающихся территории проживания.

Таким образом, несмотря на прогрессивный характер Федерального закона №131-ФЗ отмечается многообразие уже внесенных положений, которые в том числе требуют дальнейшей проработки и детализации в целях сохранения местного самоуправления как реального института народовластия и возможности самостоятельного принятия решений. Надеюсь на положительный сценарий, развития законодательства необходимо обратиться к муниципалитетам и призвать их к более активному формату взаимодействия федерация-субъект-муниципалитет при гарантированности государственного невмешательства в выражении мнений и предложений.

---

<sup>85</sup> Росстат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года. Росстат (2020) // URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/1-adm\\_2020.xlsx](https://gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2020.xlsx).

## ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### 3.1. Конституционная реформа и местное самоуправление: анализ основных изменений

В 2020 г. в общественно-политической и правовой сфере произошли существенные изменения, касающиеся реформирования конструкта организации и функционирования публичной власти в России.

15 января 2020 г. Президентом России В.В. Путиным было озвучено Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>86</sup>.

Одним из необходимых шагов по реализации данного Послания стала «конституционная реформа».

20 января 2020 г. Президентом России был внесен Законопроект №885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>87</sup>. Для внесения предложений была образована рабочая группа из 75 членов, известных правоведов и общественных деятелей, по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. Изменения и преобразования затронули шесть глав Конституции России, всего было внесено 206 поправок, затрагивающих публичную власть, федеративное устройство и организацию местного самоуправления.

Выработанные предложения легли в основу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>88</sup>, который был подписан Президентом

---

<sup>86</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Официальный интернет-портал Президента России URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

<sup>87</sup> Законопроект №885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

<sup>88</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» //

России 14 марта 2020 г., однако, с его подписью вступил в силу только порядок принятия поправок, согласно которому поправки вступят в силу после всенародного голосования.

16 марта 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял Заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. Подробнее решение Конституционного Суда Российской Федерации будет рассмотрено ниже в данной работе.

Первоначально предлагаемая дата голосования с 22 апреля была перенесена на 1 июля 2020 г. в связи со сложной эпидемиологической обстановкой в стране, связанной с COVID-19.

По данным ЦИК РФ в общероссийском голосовании приняло участие 67,97% от общего числа избирателей по всей стране, проголосовали «за» - 77,92%, «против» - 21,27%<sup>89</sup>.

В рамках рассматриваемой темы данной работы, не снижая значимость иных положений, наибольший интерес представляют изменения коснувшиеся главы 8 Конституции Российской Федерации «Местное самоуправление».

Из 4 статей главы 8 неизменными остались только положения статьи 130 Конституции, посвященной владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, а также предусматривающие право реализации

---

Официальный интернет-портал правовой информации URL:  
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

<sup>89</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: [Официальный сайт]. URL:  
[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root\\_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&pronetvd=null) (дата обращения 05.05.2021).

местного самоуправления через референдум, выборные и другие формы прямого волеизъявления, а также посредством формирования соответствующих органов.

Статья 131 Конституции подверглась существенным изменениям как по форме, так и по содержанию. Так, в части 1 статьи 131 Конституции указывается на то, что местное самоуправление реализуется в муниципальных образованиях, территория которых определяется с учетом исторических и иных местных традиций, а виды муниципальных образований и структура органов местного самоуправления устанавливается федеральным законом.

Таким образом, федеральный законодатель закрепляет за Федеральным законом №131-ФЗ, который в настоящее время является базовым по регламентации и детализации вопросов местного самоуправления, право определения перечня видов муниципальных образований. Может сложиться ошибочное мнение, что население создаваемого муниципального образования ограничено выбором вида муниципального образования из перечня, установленного федеральным законом. В данном случае, на наш взгляд, это следует рассматривать как попытку стабилизации нормативной системы страны, при этом с возможностью гибкого изменения, когда того требуют сложившиеся или предполагаемые общественно-политические изменения. Например, практическим отражением последних лет стало создание городских и муниципальных округов, подробнее о которых говорилось выше.

В рамках «конституционной реформы» статья 131 Конституции дополнилась частью 1<sup>1</sup>, в соответствии с которой «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» данный порядок будет установлен федеральным законом. На данный момент в соответствии с ч.4 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ допускается участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении только в рамках назначения половины

членов конкурсной комиссии при реализации конкурсной процедуры по замещению должности главы местной администрации, а также в случаях отрешения главы муниципального образования в установленном порядке.

Видится, что для реализации данных полномочий со стороны органов государственной власти потребуются качественные и взвешенные изменения в Федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>90</sup>.

Говоря о государственном управлении определенными территориями, стоит акцентировать внимание на новелле статьи 131 Конституции, отраженной в части 3. На конституционном уровне в главе о местном самоуправлении закрепляется, что на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях федеральным законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти.

Первым опытом практической реализации данного положения стало принятие Федерального закона от 22.12.2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»<sup>91</sup>. Согласно данному закону создается федеральная территория России Сириус, которая признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. Местное самоуправление

---

<sup>90</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.05.2021).

<sup>91</sup> Федеральный закон от 22.12.2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.05.2021).

осуществляется проживающим на территории населением самостоятельно, однако, для данной территории законом устанавливается своя система органов публичной власти и самостоятельный порядок наделения полномочиями и проведения выборов.

Развивая и укрепляя самостоятельность местного самоуправления в части 1 статьи 132 Конституции меняется подход к налогам и сборам. Так, законодатель заменяет слово «устанавливают» на «вводят» местные налоги и сборы указывая на исключительность органов местного самоуправления в решении данного вопроса.

В части 1 статьи 132 Конституции отражается также социальный характер Послания Президента Федеральному Собранию. В данную статью вводятся положения об обеспечении в пределах компетенции доступности медицинской помощи. На наш взгляд, реализация положения возможна только в единой качественной вертикали системы здравоохранения и должна быть подкреплена финансовыми средствами и материальными гарантиями со стороны государства не только на уровне «компенсации дополнительных расходов», как это предложено в новом изложении ст. 133 Конституции. Наделяя дополнительными полномочия, законодатель исключает из их числа охрану общественного порядка, меняя баланс распределения местных средств, вероятно, не без дальнейшего увеличения расходов, связанных с введенным полномочием в области здравоохранения.

Наибольшую критику в рамках местного самоуправления получила поправка о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и отраженная в части 3 статьи 132 Конституции.

Публичность как общая черта и государственной власти и местного самоуправления призвана продемонстрировать использование одинаковых принципов (демократии и децентрализации власти), на которых строится организация публичной власти.

По мнению Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Ганиной «следует помнить, что понятия «публичная власть» и «государственная власть» не являются равнозначными, поэтому, несмотря на вхождение в единую систему публичной власти, органы местного самоуправления не превращаются в составной элемент единой системы органов государственной власти, как это было в советские годы»<sup>92</sup>.

Это неоднократно и отмечалось в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 24 января 1997 г. №1-П государственная власть и местное самоуправление рассматривались как относительно самостоятельные формы осуществления публичной власти, а территориальное устройство государства — как «способ организации публичной власти». В Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П было отмечено, что публичная власть может быть и муниципальной.

Председатель Конституционного Суда РФ Валерий Зорькин в своей статье «Российской газете» «Буква и дух Конституции» еще в 2018 г. отмечал тот факт, что «положения статьи 12 Конституции дают основания полагать о полярности органов местного самоуправления и органов государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), однако, по своей природе органы местного самоуправления выступают в качестве нижнего уровня реализации публичной власти в Российской Федерации»<sup>93</sup>.

Завершающая 8 главу Конституции статья 133 также претерпела ряд изменений. Так, новая редакция статьи закрепляет гарантию на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Данный подход может способствовать качеству и совершенно новому подходу в реализации задач, которые поставлены в рамках разграничения и наделения полномочиями.

---

<sup>92</sup> Л.Т. Чихладзе, О.Ю. Ганина «Тенденции развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели Российской Федерации» // Вестник Московского университета МВД России. 2020. №7. С. 80–81.

<sup>93</sup> В. Зорькин «Буква и дух Конституции» // Российская газета URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>.

Таким образом, на данный момент начался процесс активного поиска качественной системы местного самоуправления, которое отвечало бы вызовам современности. Данная положения уже частично были отражены в федеральном и региональном законодательстве, а также в практической деятельности органов местного самоуправления. Положения Конституции укрепили действующий фундамент, для дальнейшего неизбежного обеспечения обновленным федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

### **3.2. Решения Конституционного суда России в разрезе нормативных изменений местного самоуправления.**

Рассмотренная ранее в данной работе реформа местного самоуправления за период 2014–2019 гг. вызвала неоднозначную реакцию как среди законодателей, так и в научном и экспертном сообществе.

Несомненно, нововведения, касающиеся изменения федерального законодательства, ставят вопрос об их соответствии Конституции Российской Федерации. Этому способствуют в том числе и спорные вопросы вследствие принятия региональных и местных нормативных актов во исполнение и приведение в соответствие с федеральными законами. Неоднократно поднимались вопросы, касающиеся процедурных моментов реализации, например, с точки зрения преобразования в городские и муниципальных округа иных видов муниципальных образований.

Первым решением, в котором отразилась позиция федерального суда по проводимой муниципальной реформе, стало Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П (далее – Постановление КС №30-П) – известном так же, как «Иркутское дело»<sup>94</sup>. В данном деле по запросу депутатов

---

<sup>94</sup> Постановление Конституционного Суда РФ № 30-П от 1 декабря 2015 года «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5 1 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189\\_899/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189_899/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 06.05.2021).

Государственной Думы Конституционный Суд рассмотрел вопрос соответствия федерального и регионального законодательства на предмет соответствия Конституции России.

Поводом к рассмотрению стало изменение порядка формирования представительных органов в муниципальных районах и городских округах с внутригородским делением, а также изменение системы замещения должности главы муниципального образования. Право определение конкретной модели местного самоуправления было предоставлено законодателю субъекта при этом как в отношении всех муниципалитетов региона или для конкретного муниципального образования.

Ранее в данной работе подробно рассматривали ключевые законодательные изменения, сейчас акцентируем внимание на позицию Конституционного Суда.

Конституционный Суд пришел к выводам о не нарушении порядка конституционного разделения полномочий органов местного самоуправления со стороны субъекта Федерации. Изменение порядка в первую очередь направлено на обеспечение баланса реализации интересов государственного и муниципального уровня, при этом отдельно подчеркивалось, что данный подход применим в отношении муниципальных депутатов и главы местного самоуправления только в таких видах муниципальных образований как городской округ и муниципальный район. Подчеркивая дифференцированный подход отмечается необходимость учета принципов, установленных Конституцией и федеральным законодательством в целях недопущения произвольного ограничения местного самоуправления со стороны субъектов при выборе модели для муниципальных образований.

Рассматриваемое «ограничение» возможности муниципалитетов также основывается на особенностях конкретного территориального уровня и на учете социально-экономического положения, поскольку на городские округа и муниципальные районы в большей части ложится реализация наиболее важных

государственных функций, от которых может зависеть качество жизни не только населения конкретного муниципального образования, но и всего региона.

В отношении формирования представительных органов муниципальных образований Конституционный Суд подтвердил законность и соответствие Конституции иной порядок их формирования отличный от прямых выборов, также указывая что данные положения относятся в первую очередь к городским округам и муниципальным районам. Однако, в представительный орган могут и должны делегироваться только те, кто избран непосредственно населением на первичном уровне организации местного самоуправления. Следовательно те, кто назначен в результате проведения конкурсных процедур не могут являться районными депутатами.

Конституционным Судом установлено также, что на первичном территориальном уровне недопустимо установление иной процедуры кроме прямых муниципальных выборов в отношении формирования представительного органа.

В соответствии с решением органы местного самоуправления продолжают функционировать до конца срока, на который они были избраны (сформированы). Входящие в состав представительного органа муниципального района главы поселений, избранные представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, подлежат замене представителями из числа депутатов представительных органов поселений.

Рассматриваемое Постановление Конституционного Суда было неоднозначно воспринято и выразилось в особом мнении судьи А.Н. Кокотова и в мнении судьи-докладчика по данному делу Н.С. Бондаря.

В особом мнении А.Н. Кокотов указывал, что недопустимо закрепление законом субъекта Федерации «для конкретных муниципальных образований единственного и безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления». Данный

подход значительно ограничивает конституционное право населения на самостоятельность в определении структуры органов местного самоуправления. Неограниченные права представительных органов субъекта в определении способа избрания главы муниципальных образований, по мнению А.Н. Костюкова и Ю.В. Благова, позволяет судить о непосредственном встраивании муниципалитетов в вертикаль государственной власти<sup>95</sup>.

Противоположную представленной позицию выразил в своем мнении Н.С. Бондарь указав на несомненную конституционность законодательно закрепленной модели, в своей аргументации ссылаясь на часть 1 статьи 131 Конституции указывая, что в обязательном порядке организация местного самоуправления населением самостоятельно осуществляется на поселенческом уровне, тогда как второй территориальный уровень определяется федеральным законодательством.

В отношении обеспечения дополнительных гарантий населения по реализации права самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления стоит отметить Определение Конституционного Суда от 3 июля 2018 г. №1676-О/2018<sup>96</sup>. Конституционный Суд указал на возможность установление муниципальными правовыми актами дополнительных требований, не указанных в федеральном и региональном законодательстве, в отношении кандидатов на замещение должности главы муниципального образования. Все дополнительно установленные требования должны соответствовать конституционным принципам, исключать противоречивое толкование и произвольность при правоприменении, тем самым создавая условия их разумной обоснованности и недискриминационного характера.

---

<sup>95</sup> Костюков А.Н., Благов Ю.В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 63.

<sup>96</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2018 №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». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (дата обращения: 07.06.2021).

В развитие решений Конституционного Суда и продолжение рассмотренных изменений, внесенных в Конституцию в 2020 г. нельзя не отметить особую важность и значимость Заключения Конституционного Суда Заключении от 16.03.2020 № 1-З<sup>97</sup>.

Стоит отметить, что в целом Конституционный Суд пришел к выводу о соответствии Конституции и положениям глав 1,2 и 9 не вступивших в силу на тот момент положений Закона о поправках в Конституцию. Сейчас, уже после принятия на всенародном голосовании поправок можно с уверенностью говорить о том, что они повлекут за собой существенные изменения и в федеральном законодательстве и затронут вопросы функционирования и полномочий государственных органов, должностных лиц, а в том числе и работу Конституционного Суда.

По мнению Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Болдырева некоторые изменения, которые были внесены Законом о поправке к Конституции и в последствии приняты имели свое отражение, а где-то повторяют или развивают позиции, которые были ранее представлены Конституционным Судом в своих решениях<sup>98</sup>.

Так, например, уже выше говорили о критическом восприятии поправки, указывающей в части 3 статьи 132 Конституции на то, что «органы местного самоуправления ... входят в единую систему публичной власти».

Вопрос о вхождении местного самоуправления в единую систему публичной власти озвучивался в том числе и в ранее рассмотренных в работе решениях Конституционного Суда, на которые в том числе делается акцент в данном Заключении:

---

<sup>97</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_347691/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/) (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>98</sup> Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы 2020. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10304 // Антиномии. 2020. Т. 20. Вып. 3. С.74.

- в Постановлении от 24.01.1997 № 1-П говоря про территориальные единицы, указывается, что «публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти»;
- в Постановлении от 15.01.1998 № 3-П подтверждается позиция, что местные представительные органы являясь органами власти, «само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной».

Принятыми поправками к Конституции исключается упоминание об обязательном характере поселенческого уровня местного самоуправления, особое внимание которому уделил Н.С. Бондарь в своем мнении к Постановлению №30-П от 01.12.2015, указывая на обязательность существования как минимум поселенческого уровня местного самоуправления. Вместе с тем, в своем Заключении Конституционный Суд указывает на отсутствие конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления в главах 1 и 2 Конституции тем самым допуская и отдавая на откуп решение этого вопроса законодателем в форме федерального закона.

Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Болдырев также отмечают важный характер и роль мнений и особых мнений судей Конституционного Суда, выражающих различные подходы и трактования общественно-политического, интеллектуального развития общества, при этом в принятых изменениях Конституции данный институт вполне можно считать архаичным и востребованным только как научная ценность<sup>99</sup>.

Конституционный Суд также подтверждает абсолютный характер в возможности формирования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц со стороны органов государственной власти, ранее все же говорилось больше об опосредованном участии.

---

<sup>99</sup> Там же.

Стоит отметить, что в целом Конституционный Суд принимает активное участие в реализации муниципальной реформы в том числе в контексте существенных конституционных изменений 2020 г. в своих решениях возможно не всегда последовательно, но все же отстаивает тезисы о конституционном соответствии вносимых изменений. Неоднозначное восприятие в отечественной правовой науке позиции относительно ликвидации двухуровневой системы местного самоуправления, снижения уровня самостоятельности муниципальных образований, перераспределение полномочий эти и другие положения могут послужить фактором принципиального изменения модели местного самоуправления и его практической реализации.

### **3.3. Перспективы развития законодательства о местном самоуправлении**

Развитие отечественной законодательной мысли в последние годы свидетельствует о поиске наиболее устойчивого и качественного фундамента в целях достижения целей, направленных на экономических, социальный и политический аспект развития государства. В рамках законодательного определения роли местного самоуправления нельзя не отметить планомерные шаги по выстраиванию единой системы и опосредованного слияния органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Подтверждение данной мысли находится в том числе и в отражении уже рассмотренных в работе норм, а также новеллах Конституции посвященных местному самоуправлению, включая критикуемые положения статьи 132 Конституции, говорящую о местном самоуправлении как части единой системы публичной власти.

Опыт развития института местного самоуправления, по мнению Ю.А. Зуевой, можно разделить на два подхода:

1) самоуправление прививается государственной публичной властью и создается «сверху»;

2) самоуправление основывается на самоорганизации людей на конкретной территории и создается «снизу»<sup>100</sup>.

В России декларируется местное самоуправление как независимый от государства институт для решения вопросов местного значения, но стоит отметить, что основным источником финансирования инфраструктурного развития муниципальных территорий являются государственные программы и проекты. Особенно финансовая зависимость усилилась с 2019 году в связи с реализацией национальных проектов, принятых для достижения целей Указа Президента от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>101</sup> (далее — Указ № 204), которые стоит учитывать с изменениями внесенными Указом Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>102</sup> (далее – Указ №474).

Общегосударственные задачи, представленные в Указах Президента так или иначе, но во многом связаны с социально-экономическим развитием муниципалитетов, принятием решений органами местного самоуправления, деятельностью муниципальных организаций и их взаимодействию с органами государственной власти, следовательно данные факты не следует упускать из вида при формировании и внесении изменений в федеральное законодательство.

Говоря о складывающемся сближении государственной власти и местного самоуправления как в контексте реализации реформ, так и в контексте нововведений в Конституцию 2020 г. по мнению Л.Т. Чихладзе и Ю.Г. Бабаевой важно не допустить перехода от дуалистической модели местного

---

<sup>100</sup> Зуева Ю.А. Институты местного самоуправления в процессе политико-правовой модернизации российского государства и общества // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 1. С. 6–9.

<sup>101</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018 г. №20. Ст. 2817.

<sup>102</sup> Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020 г. №30. Ст. 4884.

самоуправления к административной модели и не потерять общественные начала его реализации<sup>103</sup>.

Рассмотренный выше пласт вопросов и проблем, поднимаемых на законодательном, научном и практическом уровнях позволяет судить о востребованности принципиально нового подхода в системе организации и функционирования местного самоуправления, с учетом базовых Конституционных принципов и положений.

Подвергнутый неоднократно изменению Федеральный закон №131-ФЗ, на наш взгляд, требует значительной переработки и оптимизации с обязательным сохранением и ведущей роли населения как важнейшей части организации местного самоуправления.

Одним из первых положений обновленного федерального законодательства об общих принципах организации местного самоуправления должно стать разъяснение и обозначение роли местного самоуправления в единой системе публичной власти с укреплением роли и повышением его самостоятельности в представленной системе. При повышении роли местного самоуправления необходимо наладить процесс равноправного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта, как наиболее близкого участника процесса создания и развития условий достойной условий жизни человека и способного оказать содействие в реализации вопросов местного значения.

Говоря о государственном присутствии в организации местного самоуправления необходимо отметить, что Конституционный Суд хоть и отмечал, что исключается решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти

---

<sup>103</sup> Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г. Дуалистический подход в понимании соотношения местного самоуправления и гражданского общества // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М: Юнити-Дана. 2020. С. 145–146.

при решении вопросов местного значения, но для укрепления данного подхода однозначно требуется точная регламентация в федеральном законодательстве участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и это должно носить исключительный характер в отношении узкого круга вопросов, установленных только после широкого общественного обсуждения.

Важный аспект взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, включая уровень субъектов, также требующий законодательного закрепления – снижение уровня финансовой зависимости в том числе по реализации национальных проектов, о которых говорилось выше и которые на данный момент являются реальной возможностью привлечения денежных средств на развитие инфраструктурных проектов на местном уровне. Говоря о финансовой обеспеченности, однозначно нельзя и упускать вопрос наполняемости муниципальных бюджетов и постоянно бюджетного дефицита<sup>104</sup>.

Складывающаяся пассивность населения в отношении реализации властных полномочий, вероятно, может быть преодолена путем расширения перечня публичных вопросов, для решения которых доминирующую роль будет играть решения принятое путем реализации различных форм непосредственной демократии. Обязательность должна быть отражена как в федеральном и региональном законодательстве, так и на уровне муниципалитета с обязательным учетом противодействия злоупотреблению данными формами.

Выборный институт при увеличении его транспарентности позволяет отразить реальный уровень восприятия населением текущей ситуации, а также позволяет наладить диалог между ним и публичной властью во всей ее системе.

Участие населения должно отражаться не только в принятии решений и формировании выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, но и в реальной практике осуществления процедуры отзыва при потере доверия или не реализации обещаний и наказов. В свою очередь для выборных лиц

---

<sup>104</sup> Шуба К. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. 2010. № 8. С. 66.

местного самоуправления это будет стимулом переориентации на реальные заботы и потребности населения в целях дальнейшего переизбрания.

В данной работе рассматривался и вопрос территориальной организации местного самоуправления, выделяя поселенческий принцип, закрепленный в предыдущей редакции Конституции. Наметившаяся тенденция укрупнения и объединения муниципальных образований в рамках создания одноуровневой системы местного самоуправления однозначно получит новый виток развития в связи с внесением изменений в Конституцию в связи с указанием видов муниципальных образований в федеральном законодательстве.

Экономический эффект в преобразовании муниципальных образований хотя и является одним из важнейших, но не должен собой подменять реальное восприятие населения в связи с отдалением местного самоуправления от него. Исходя из представленных ранее рассуждений закономерным выводом становится необходимость уточнения и конкретизации условий и требований с обязательным учетом мнения населения выраженным непосредственно, а не через представительные органы. Поселенческий принцип не должен быть выхолощен в реализации законодательной практики.

Таким образом, заложенные изменения в ходе муниципальной реформы, конституционной реформы 2020 года позволяют говорить о необходимости создании обновленного подхода к законодательному воспроизведению общих принципов и подходов к местному самоуправлению в рамках единой системы публичной власти.

Реализация выработанных практических и научных мнений и подходов должно позволить федеральному законодателю наиболее эффективно представить обновленный формат деятельности местного самоуправления с найденным балансом сочетания общественных и государственных интересов на местах.

Местное самоуправление является и должно оставаться реальным институтом наиболее близкого к населению выражения мнений и забот в адрес

публичной власти, позволить сохранить и улучшить диалог и взаимодействие по решению вопросов местного значения при невмешательстве, но поддержке со стороны органов государственной власти.

Создание и развитие законодательства и неизбежная реформа в сфере общих принципов местного самоуправления без осознания населением их необходимости будут малоэффективными и будут только затруднять поступательное развитие.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на неоднозначный и сложный в социально-экономическом и политическом планах период становления современной России в 90-е гг. XX в. при построении новой правовой системы была и остается высока роль демократических институтов. Необходимость закрепления элементов народовластия нашло свое отражение в закреплении в высшем нормативном акте страны – Конституции Российской Федерации. Данный шаг позволил сформировать и в дальнейшем на законодательном уровне развить со значительным уровнем проработки реальные организационно-правовые инструменты и механизмы реализации местного самоуправления в целях развития гражданского общества и формирование уровня самостоятельности при решении вопросов местного значения.

Во-вторых, предпринятый шаг законодательного определения общих принципов организации местного самоуправления, нашедший свое отражение в Федеральном законе №154-ФЗ, хотя и задал предпосылки практического развития местного самоуправления, вместе с тем сохранил достаточно высокий уровень неопределенности и недосказанности федерального закона, который послужил поводом для политической и правовой эскалации конфликта между органами федеральной и региональной власти, между властью государственной и муниципальной. Федеральным законодателем был сделан вывод о необходимости отказа от идеи саморегуляции, которая во многом потерпела крах. Именно поэтому в дальнейшем была принята нормативная правовая база с широкими аспектами детального государственного регулирования каждого аспекта организации муниципальной власти.

В-третьих, на всем этапе развития института местного самоуправления на современном этапе прослеживается высокий уровень участия Конституционного Суда Российской Федерации, который во многом играет роль

«правотворческой» силы, компенсируя неопределенность конституционных положений и внося предложения по развитию законодательных норм. Однако, позиции, представленные на более ранних этапах, впоследствии выхолащиваются и становятся элементом более научного труда, чем неся практически применимую значимость.

В более поздние этапы (2014–2019 гг.) стоит отметить, что Конституционный Суд принимает активное участие в реализации муниципальной реформы, а в 2020 г. в своих решениях возможно не всегда последовательно, но все же отстаивает тезисы о конституционном соответствии вносимых изменений в Конституцию Российской Федерации.

В-четвертых, прогрессивный характер Федерального закона №131-ФЗ, заложивший новый подход правового регулирования организационных основ местного самоуправления, во многом был связан с общим экономическим ростом, тенденцией административной реформы и выстраивания вертикали власти. Нововведения, закрепленные в данном законе, позволили приблизить местную публичную власть к населению, в том числе посредством двухуровневой поселенческой системы. Но нельзя не заметить и увеличение контрольных функций органов государственной власти, и рост административного контроля в рамках реализации централизации со стороны федерации и ее субъектов. На данный момент в названный закон внесено уже более 200 поправок, что позволяет отметить многообразие уже внесенных положений, которые в том числе требуют дальнейшей проработки и детализации в целях сохранения местного самоуправления как реального института народовластия и возможности самостоятельного принятия решений. Надеюсь на положительный сценарий развития законодательства, необходимо обратиться к муниципалитетам и призвать их к более активному формату взаимодействия федерация-субъект-муниципалитет при гарантированности государственного невмешательства в выражении мнений и предложений.

В-пятых, активно начатый в 2020 г. процесс поиска качественной системы местного самоуправления, которая отвечала бы вызовам современности, будет продолжен. Положения Конституции укрепили действующий фундамент для дальнейшего неизбежного обеспечения обновленным федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, заложенные изменения в ходе муниципальной реформы, конституционной реформы 2020 года позволяют говорить о необходимости создания обновленного подхода к законодательному воспроизведению общих принципов и подходов к местному самоуправлению в рамках единой системы публичной власти, при том что часть положений уже частично были отражены в федеральном и региональном законодательстве, а также в практической деятельности органов местного самоуправления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты, документы и материалы юридической практики

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик. М. 1977.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 01.07.2020 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 01.07.2020. №31. Ст. 4398.
3. Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. №17. 23.04.1992 г.
4. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. №1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 267.
5. Закон РСФСР от 21.11.1990 №343-1 «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. №26. Ст. 32.
6. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-11 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
7. Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.
8. Закон от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.
9. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 №3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.
10. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. №13. Ст. 1447.
11. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования

отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

12. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

13. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" // СЗ РФ. 1998. 13 апреля (№ 15). Ст. 1695.

14. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.05.2021).

15. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

16. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2014 г. №22 ст. 2770.

17. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.04.2017 №62-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

19. Федеральный закон от 01.05.2019 №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс (дата обращения 01.05.2021).

20. Федеральный закон от 22.12.2020 №437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 05.05.2021).

21. Указ Президента РСФСР от 05.11.1991 № 166 «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1505.

22. Указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93.

23. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 1993 г. № 39. Ст. 3597.

24. Указ Президента России от 09 октября 1993 г. №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924

25. Указ Президента России от 26 октября 1993 г. №1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 01.11.93. №44.

26. Указ Президента России от 29 октября 1993 г. №1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации №44. 01.11.93. Ст. 4197.

27. Указ Президента России от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 507.

28. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018 г. №20. Ст. 2817.

29. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020 г. №30. Ст. 4884.

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области // СЗ РФ. 1996 № 7. Ст. 700.

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.1996 №13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. №1. С.2-17.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4,

подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 «15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. №6. С.2-8.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 №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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №2.

37. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1999 №178-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Черепкова Виктора Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

38. 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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 14.03.2021).

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 №17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных

органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

41. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2006 №137-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. №5

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 15.03.2021).

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 №15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 15.03.2021).

44. Постановление Конституционного Суда РФ № 30-П от 1 декабря 2015 года «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5 1 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189899/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 06.05.2021).

45. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2018 №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». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (дата обращения: 07.06.2021).

46. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации

не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_347691/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/) (дата обращения: 07.05.2021).

47. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

48. Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала”, статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // СПС «КонсультантПлюс».

#### **Специальная литература:**

50. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. №2. С.5.

51. Алексеев И.А. Институт ответственности в новом законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: проблемы осуществления, перспективы развития // Известие вузов. Северо-Кавказский регион. Приложение. № 2.2004. Ростов-н/Д.

52. Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та. 2007. № 6. С. 104-114.

53. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 51.

54. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 60.

55. Безвиконная Е.В. Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // Вестник Омского университета. 2011. № 3. С. 287.

56. Благоев Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014–2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 147.

57. Бондарь Н.С. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 25.
58. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие. М. Городец. 2004. С.59-60.
59. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М. 2005. С.11.
60. Заключение Совета на Федеральный закон № 768237–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31 марта 2017 г. URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/> (дата обращения: 01.05.2021).
61. Зорькин В. «Буква и дух Конституции» // Российская газета URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>.
62. Зуев Ю.А. Институты местного самоуправления в процессе политико-правовой модернизации российского государства и общества // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 1. С. 6–9.
63. Известия ЦК КПСС. 1989. № 1. М.: ЦК КПСС. 1989.
64. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография // А.Н. Костюков. М.: Юрлитинформ. 2012. С. 138.
65. Костюков А.Н. Реформа в никуда // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 60.
66. Костюков А.Н. Конституционно-правовые основы местного управления и местного самоуправления // Конституционное право: университетский курс: учебник. В 2 т. Т. II / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М: Проспект. 2015. 431 с.
67. Костюков А.Н., Благов Ю.В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 63.
68. Материалы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Апрель 2015 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124049057055049.html>.
69. Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография // под общей ред. В. Ю. Картухина и Э. Маркварта. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС. 2019. С. 46.
70. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы Российского законодательства // под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб: ИПК «Вести». 2011. С. 100.

71. Петухов Р.В. Аналитический доклад «Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований» в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». URL: [https://komitetgi.ru/service/Петухов\\_территориальные%20преобразования\\_фин.pdf](https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf) (дата обращения: 01.05.2021).
72. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут. 2007 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.03.2021).
73. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 52.
74. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.
75. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Официальный интернет-портал Президента России URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.
76. Росстат. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.05.2021).
77. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации. М.: ТК Велби. Изд-во Проспект .2006. С. 291.
78. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М. 2005. С.291.
79. Хагундоков А.Б. Проблемы эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Научные известия. 2017. № 7. С. 90.
80. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: [Официальный сайт]. URL: [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root\\_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&prnetvd=null](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&root_a=null&vrn=100100067795849&region=0&global=1&type=0&prver=0&prnetvd=null) (дата обращения 05.05.2021).
81. Чихладзе Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. М. 2015. №4. С. 44.
82. Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г № 154-ФЗ

Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. №4. 2015. С. 47.

83. Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С.47.

84. Чихладзе Л.Т., Болдырев О.Ю. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы-2020 // Антиномии. 2020. Т. 20. Вып. 3. С.71-87.

85. Чихладзе Л.Т., Бабаева Ю.Г. Дуалистический подход в понимании соотношения местного самоуправления и гражданского общества // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Коллективная монография. М: Юнити-Дана. 2020. С. 145–146.

86. Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. «Тенденции развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели Российской Федерации» // Вестник Московского университета МВД России. 2020. №7. С. 80–81.

87. Шапиро Л.В. Хроника развития местного самоуправления, 1990-2003 годы (Составитель Л.В.Шапиро) // Полития. 2003. № 4. С. 255-271.

88. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. // В сб.: Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Отв. ред. К.Ф.Шеремет и И.И.Овчинников. – М.: Издание Академического правового университета при Институте государства и права РАН. 1998. – С. 3 - 55.

89. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М. 1998. С. 47–48.

90. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный). 5-е изд. перераб. и доп. М.: Юстицинформ. 2019. С.1.

91. Шугрина Е.С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №2. С.133.

92. Шугрина Е.С. Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления // Современное право. 2008. № 6. С. 37.

93. Шуба К. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. 2010. № 8. С. 66.

94. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект. 2016. С. 196.