

**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ ИМЕНИ
ПАТРИСА ЛУМУМБЫ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

На правах рукописи

Джимбиев Андрей Витальевич

**Взаимодействие органов местного самоуправления с органами
государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках
единой системы публичной власти**

Специальность: 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
к.ю.н., доцент
Комлев Евгений Юрьевич

Москва, 2026

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	13
Раздел 1.1. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: теоретические аспекты.....	13
Раздел 1.2. Становление и развитие органов местного самоуправления в контексте взаимодействия с государственными органами.....	28
Раздел 1.3 Формирование системы современного правового регулирувания муниципальных правоотношений.....	46
ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	60
Раздел 2.1 Принципы правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления	60
Раздел 2.2 Финансово-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов.....	76
Раздел 2.3 Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц как институциональная основа их взаимодействия с органами государственной власти.....	103
ГЛАВА III. ВЗАИМНОЕ ВЛИЯНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДРУГ ДРУГА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	113
Раздел 3.1 Совершенствование регулирования влияния органов государственной власти на формирование и деятельность органов местного самоуправления.....	113
Раздел 3.2 Перспективы развития регулирования влияния органов местного самоуправления на формирование и деятельность органов государственной власти.....	132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	140
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	144

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Порядок и формы взаимодействия между органами публичной власти является одним из наиболее актуальных вопросов науки муниципального права. Данный вопрос приобретает особую значимость в условиях проводимой реформы организации системы публичной власти, что обусловлено необходимостью создания эффективного подхода к распределению полномочий, обеспечения согласованности действий органов публичной власти разного уровня и предотвращения конфликтов компетенции.

При этом, обозначенная проблема имеет глубокие исторические корни. Эволюция публично-властных институтов, начиная с дореволюционного периода, советского этапа и до настоящего времени, демонстрирует сложный путь становления системы взаимодействия между органами власти различного уровня.

В юридической науке сформированы представления о моделях взаимодействия органов публичной власти, которые предполагают различный характер влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления. На применение той или иной модели зачастую влияет сложившаяся практика и иные факторы, во многом определяющие характер взаимодействия между органами власти разного уровня. Поэтому для более оптимального выбора необходимо принимать во внимание не только «желаемый образ», но и объективные факторы. В этой связи комплексные научные исследования в обозначенной сфере являются актуальными и востребованными, особенно в условиях реформирования законодательства.

Немаловажным аспектом, определяющим характер взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, является возможность первых участвовать в формировании последних,

оказывать влияние на их деятельность. Именно данному аспекту уделено повышенное внимание в рамках настоящего исследования. Это связано также с тем, что для анализа порядка взаимодействия органов публичной власти следует оценивать складывающиеся тенденции развития законодательства и правоприменительной практики. Реализованная в 2020 году в России конституционная реформа стала основой для существенных изменений законодательства о местном самоуправлении. Закрепление в тексте Конституции Российской Федерации принципа единства публичной власти стало логичным шагом, во многом направленным на нормативное закрепление сформулированных Конституционным судом Российской Федерации подходов. В свою очередь, муниципальная реформа 2025 года, с одной стороны, направлена на уточнение целого ряда конституционных положений, которые получили свое нормативное закрепление в 2020 году. Одновременно с этим в новом законе о местном самоуправлении предложены механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, которые еще предстоит осмыслить представителям научного сообщества. Это, среди прочего, касается разграничения полномочий, статуса органов местного самоуправления, экономической основы местного самоуправления. Изложенные аспекты, несомненно, требуют комплексного научного анализа, что предопределяет дополнительную актуальность настоящего исследования.

Степень разработанности темы исследования. При проведении исследования и написании настоящего диссертационного исследования были использованы труды отечественных ученых, внесших огромный вклад в понимание природы муниципальной власти, среди них С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, О.И. Баженова, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Е.В. Гриценко, М.Ю. Дитятковский, В.В. Еремян, М.Г. Кириченко, А.А. Клишас, А.В. Колесников, В.В. Комарова, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин, В.В. Таболин, Н.С. Тимофеев, А.С. Федосеев, Е.Н. Хазов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев и другие. Особой

вехой в части исследования принципа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления можно считать работы, посвященные интерпретации внесенных в 2020 году поправок в Конституцию Российской Федерации.

В работах вышеуказанных авторов комплексно анализируется природа муниципальной власти, соотношение принципов самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти, функциональные, организационные основы организации местного самоуправления (в том числе в сравнительном аспекте), а также иные аспекты. Данные труды составили теоретическую базу настоящего исследования, что оказало несомненное позитивное влияние на решение поставленных исследовательских задач.

Цель исследования. На основе комплексного анализа законодательства и правоприменительной практики охарактеризовать правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы публичной власти.

Задачами диссертационного исследования являются:

1. Проанализировать теоретические основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
2. Проанализировать становление и развитие органов местного самоуправления в контексте взаимодействия с государственными органами;
3. Охарактеризовать формирование системы современного правового регулирования муниципальных правоотношений;
4. Определить принципы правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
5. Проанализировать финансово-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

6. Определить роль института юридической ответственности в системе взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Выявить направления совершенствования правового регулирования в части влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на формирование и деятельность органов местного самоуправления;

7. Определить перспективы развития правового регулирования в части влияния органов местного самоуправления на формирование и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы публичной власти.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы права, закрепляющие особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, материалы правоприменительной, прежде всего судебной практики по теме исследования, а также научные труды, и иные материалы по теме исследования.

Методологической основой диссертационного исследования выступают общенаучные методы научного познания, среди которых: методы анализа, синтеза, системного исследования, дедукции и индукции, аналогии, а также частно-научные, среди которых: диалектический, сравнительно-правовой, формально-юридический, межотраслевой и историко-правовой методы, которые позволяют выявить исторические, теоретические и практические предпосылки становления и развития правовых основ взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления во взаимосвязи с развитием принципа единства публичной власти.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена комплексным анализом правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы публичной власти в контексте муниципальной реформы 2025 года, а также полученными научными результатами.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования полученных результатов в правотворческой деятельности, в правоприменительной практике. Результаты исследования также могут быть использованы в преподавательской деятельности, а также при проведении дальнейших научных исследований.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в результате настоящего научного исследования впервые был проведен комплексный анализ правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в контексте муниципальной реформы 2025 года. Научной новизной обладают **положения, выносимые на защиту:**

1. Доказано, что историческая преемственность правового регулирования местного самоуправления в России прослеживается прежде всего в стремлении к обеспечению принципа единства публичной власти. В то же время дискуссионным является вопрос о самостоятельности местных органов власти, который являлся актуальным в Российской Империи, в советский период и остается актуальным в современной России. Несмотря на наличие широких конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления, реализация данного принципа сталкивается с определенными трудностями, что находит отражение как в законодательстве, так и в правоприменительной практике.

2. Влияние органов государственной власти на местное самоуправление объективно неизбежно. Отличительной характеристикой

современного этапа развития местного самоуправления в России является нормативное закрепление пределов такого влияния. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство устанавливают, что органы публичной власти на основе принципа единства публичной власти осуществляют взаимодействие:

- для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;
- в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- в целях создания условий для социально-экономического развития государства.

Обозначенные цели и задачи целесообразно рассматривать в качестве критериев для обозначения пределов влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на местное самоуправление.

3. Выявлено, что наиболее сильное влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на органы местного самоуправления оказывается посредством: участия в формировании органов местного самоуправления; предоставления межбюджетных трансфертов

в условиях трудностей с реализацией принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления; применения инструментов ответственности и контроля; определения компетенции местного самоуправления. Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ) степень влияния органов государственной власти на местное самоуправление была усилена. В то же время у законодателя имеются механизмы смягчения такого влияния в целях поддержания оптимального баланса между обеспечением принципа самостоятельности местного самоуправления и принципа единства публичной власти. Такой подход будет соответствовать целям и задачам взаимодействия органов публичной власти.

4. Принцип единства публичной власти предполагает взаимное влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления друг на друга в целях согласованного и эффективного взаимодействия и решения общих задач. В настоящее время взаимное влияние органов публичной власти носит ассиметричный характер – решающая роль принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а одним из немногих реально функционирующих инструментов влияния органов местного самоуправления на органы государственной власти субъектов Российской Федерации является так называемый «муниципальный фильтр».

С учетом тенденций развития законодательства и усиления влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации, видится возможным некоторое усиление влияния органов местного самоуправления на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах, установленных законодательством. Такое влияние целесообразно усилить через совершенствование механизма «муниципального фильтра»; совершенствование института передачи государственных полномочий в части реального влияния органов местного самоуправления на решение вопроса о передаче им государственных полномочий; развитие механизмов координации деятельности органов местного самоуправления с обеспечением органам местного самоуправления возможности влиять на принимаемые решения.

5. Существующая система распределения налоговых поступлений, при которой основная их часть зачисляется в федеральный и региональные бюджеты, не в полной мере способствует реализации целей повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и ограничивает их финансовую самостоятельность. Законом № 33-ФЗ предпринята попытка частично решить указанную проблему посредством обязательной передачи в бюджеты муниципальных образований нормативных отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных

налогов и сборов при перераспределении полномочий для осуществления их органами местного самоуправления. По результатам анализа применения соответствующих норм закона № 33-ФЗ представляется целесообразным дальнейшее совершенствование системы распределения налоговых поступлений исходя из нормативно закрепленных полномочий органов местного самоуправления. Данный подход видится уместным в условиях реализации принципа единства публичной власти.

6. Сохраняющаяся неопределенность в вопросах объема и условий предоставления межбюджетных трансфертов представляет собой устойчивую проблему, которая затрудняет обеспечение достаточного уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований и способствует укреплению их финансовой зависимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи, при дальнейшем развитии законодательства в указанной части представляется целесообразным нормативно гарантировать минимальный уровень финансовой поддержки в виде межбюджетных трансфертов на определенный период и учет объективных показателей финансового состояния муниципальных образований, а также предусмотреть эффективный механизм согласования распределения трансфертов с представителями муниципальной власти. Дальнейшее совершенствование финансово-правовых основ местного самоуправления должно опираться на развитие принципа предсказуемости бюджетного взаимодействия.

7. Применяемый в настоящее время механизм привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством требует совершенствования в части усиления роли самих органов местного самоуправления. В частности, законом № 33-ФЗ расширены основания для отрешения главы муниципального образования и главы местной администрации от должности. В этой связи предлагается усилить роль представительного органа муниципального образования при отрешении главы муниципального образования и главы местной

администрации от должности. Указанный подход в большей степени соотносится с принципом единства публичной власти и отчасти способен компенсировать отказ от обязательного наличия решения суда при отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации от должности по отдельным основаниям.

8. С учетом значительного реформирования муниципально-территориального устройства представляется целесообразным более последовательное закрепление и реализация законодательных гарантий права субъектов Российской Федерации сохранить действующую (двухуровневую) модель муниципально-территориальной организации при наличии объективных оснований, свидетельствующих об ее эффективности, а в случае отказа от нее – права вернуться к указанной модели муниципально-территориальной организации. Такими объективными основаниями могут выступать высокий уровень электоральной активности населения, степень участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности, реализация механизмов самообложения. Изложенное должно осуществляться при активном участии самих муниципальных образований и (или) населения. Такой подход позволит, среди прочего, расширить влияние муниципальных образований на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации через результаты деятельности и вовлеченности населения.

Основные положения и выводы настоящего исследования были представлены в рецензируемых научных журналах и периодических изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (в том числе входящих в список Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы), и были допущены до публикации.

Также результаты исследования презентовались, обсуждались и подвергались критическому осмыслению в рамках международных и всероссийских научно-практических конференциях, в частности,

Всероссийской конференции с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах» (г. Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г.), Международной конференции «Судебная власть и судоустройство» (г. Москва, РУДН, 12 апреля 2024 г.), Всероссийской конференции с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах» (г. Москва, РУДН, 24 апреля 2024 г.) и других.

Структура диссертационного исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

ГЛАВА I. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Раздел 1.1. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: теоретические аспекты

В науке муниципального права не существует единой теории, однозначно и точно описывающей происхождение местного самоуправления, его сущность и назначение. В той или иной степени, становление местных властных структур является следствием многих факторов: форма территориального устройства, исторические, культурные и социальные аспекты. Но нет сомнений в том, что «социально-правовой смысл существования местного самоуправления как наиболее приближенной к населению подсистемы публичной власти, состоит в обеспечении и защите прав и законных интересов гражданина и общества»¹.

В этой связи важно сделать акцент на том, какую роль должны играть местные органы власти: являются ли они способом самоорганизации территориальных коллективов, продолжением единого государственного аппарата, инструментов регулирования основ жизнедеятельности населения или являются комплексным институтом, совмещающим вышеозначенные роли². Решение этого вопроса является первостепенным, так как выбор того или иного критерия в качестве основообразующего предопределяет выбор и соответствующей модели организации взаимоотношений органов власти³. И с данной точки зрения научный подход позволяет выделить несколько базовых теоретических конструкций, описывающих природу и предназначение муниципальной власти.

¹ Чертков А.Н. Триумвират государства, общества и местного самоуправления: единство публичной власти и взаимодействие ее подсистем. М.: АСОУ, 2023. С. 42.

² Еремян В.В., Ежевский Д.О., Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). М.: Академический проект, 2006. С. 154.

³ Муниципальное право России: [учебник](#) / Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. [и др.]; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2009. С. 187.

На определенном этапе исторического развития в науке стали возникать и развиваться теории об управлениях на местах, или теории местного самоуправления. По времени возникновения одной из первых теорий местного самоуправления была теория свободной общины, возникшая в начале XIX века под влиянием идей просвещения и концепции естественного права. Эта концепция, действительно одна из наиболее ранних по своему возникновению, описывает природу местного самоуправления сквозь призму автономии местного сообщества в решении вопросов местного значения⁴. Она наиболее активно отразилась в англосаксонской модели местного самоуправления⁵, а также представляла интерес для сторонников такого направления отечественной общественно-политической мысли, как славянофильство⁶. Согласно ей, органы местного самоуправления возникали в результате активности местного населения «снизу», по своему «возрасту» будучи «старше» органов централизованного государства, а их должностные лица работали на неоплачиваемой основе (то есть без отрыва от основной деятельности, на общественных началах).

Также стоит отметить, что автономия местных коллективов, согласно этой теории (а иногда высказывались мнения даже о независимости), носила не только хозяйственный, но и политический характер. По своему назначению органы местного самоуправления были центрами принятия властных (то есть общеобязательных для данной местности) решений, а потому претендовали на то, чтобы органы государства не вмешивались в дела местных общин. Теоретическая значимость данной концепции заключается в том, что местные властные структуры в первую очередь должны опираться на местное население, которое их формирует, а также обладают рядом

⁴ Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Сер. Б, 2015. Вып. 1. С. 21-27.

⁵ Зуева Ю. А. Англосаксонская модель организации местного самоуправления: историческое и теоретико-правовое исследование // Философия права, 2012. Вып № 4. С. 25-29.

⁶ Масланов Е. В. Славянофилы о «Соборности» и «Общинности» // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки, 2009. С. 203-208.

исключительных полномочий, необходимых для решения большого круга вопросов организации своей жизни. Р. Моль, один из родоначальников теории свободной общины, настаивал на том, что сильное «местное самоуправление должно не просто обеспечивать право граждан на самостоятельное решение вопросов собственной жизни, но также ограничивать государство в его попытках вмешиваться в жизнь граждан и быть гарантией защиты естественных прав личности»⁷.

Однако данная теория обладает и значительными недостатками. Во-первых, невозможно согласиться с тем, что органы местного самоуправления отделены от государства непроницаемой границей: так или иначе, именно государство определяет статус и круг полномочий, предоставленных местным властям (это видно на примере той же англосаксонской модели местного самоуправления: парламент государства, а в некоторых случаях – представительный орган субъекта федерации в федеративном государстве своим законом определяет круг полномочий органов «местного самоуправления, который является закрытым, а также учреждает систему органов и должностных лиц местного самоуправления»⁸). Органы местного самоуправления не могут не осуществлять полномочия, необходимые для проведения в жизнь единой государственной политики, ведь даже в федеративных государствах существует потребность в кооперации между всеми органами власти, включая и местные (так, «зачастую в странах англосаксонской системы на уровне муниципалитетов формируются образовательные, полицейские округа, пожарные части, работа которых, очевидно, не может финансироваться исключительно за счет местных бюджетов»⁹).

Стоит отметить, что теория свободной общины также заставила задуматься над природой муниципальной власти как особом общественно-

⁷ Дунаева Н. С. Теории происхождения института местного самоуправления: концептуальное осмысление // Проблемы современной науки и образования, 2015. С. 269-271.

⁸ Ларичев А.А. Феномен «муниципальной корпорации»: к вопросу о правовой природе муниципалитетов в США и Канаде // Конституционное и муниципальное право. 2016, № 7. С. 71-74.

⁹ Чиркин В.Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право, 2014. № 8. С. 66-71.

политическом феномене, что нашло отражение в Конституции Бельгии 1831 года, которая в ряде статей подразумевает включенность местных органов в структуру власти, одновременно обособляя их от органов государственной власти федерального и регионального уровня¹⁰.

Однако идеи данной теории могут привести к неверному пониманию сущности и основных характеристик системы местного самоуправления. Создание местных органов, оторванных от общей системы власти, является нежизнеспособной и теоретически необоснованной конструкцией, которая при ее буквальном толковании приведет к конфликтам местных властей и органов государственной власти. Это может выражаться в спорах по поводу круга полномочий, о наличии обязательств органов местного самоуправления перед государственной властью. Совершенно очевидно, что на местном уровне необходимо осуществление основных начал общенациональной политики, и данная деятельность не может быть реализована без кооперации с вышестоящими государственными органами силами местных властных структур. Таким образом, несмотря на важность теоретического обоснования необходимости автономии (но не независимости) органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, теория свободной общины является довольно спорным образцом для подражания на практике.

Другой известной и заслуживающей внимание концепцией, описывающей основы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, является государственная теория. Она была разработана немецкими правоведами во второй трети XIX века Р. фон Гнейстом и Л. фон Штейном и была очень актуальной для своего времени (необходимость централизации власти при образовании Германской Империи, создание правовых основ единого государства). Государственная теория отличительна тем, что сочетает в себе наиболее очевидные

¹⁰ Левин С.А. Коммуна как уровень организации местного самоуправления в Бельгии // Вестник государственного и муниципального управления Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Ученые записки, 2012. С. 32-36.

и необходимые для функционирования всей системы власти черты местного самоуправления¹¹. Она описывает местные властные структуры как часть единой системы власти, функционирующей на общих основах и решающей как вопросы, относящиеся к ведению государства, так и задачи местного значения. Будучи частью государственного механизма, органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность на основе общенациональных законов, которыми всецело, подробно и исчерпывающе регулируется не только их статус, но и компетенция. Местные властные структуры подотчетны в первую очередь вышестоящим государственным органам, которые контролируют их деятельность.

Данная характеристика может свидетельствовать об отсутствии какой-либо автономии органов муниципальной власти от системы государственных органов. Однако в теории наличие у них некоторой степени самостоятельности было предметом для активной научной дискуссии. Так, в российской науке государственного права эпохи «великих реформ» часто обсуждалась возможность децентрализации публичного управления на местах.

А. Д. Градовский, проводя комплексное исследование вопросов децентрализации и самостоятельности органов местного самоуправления в решении части местных дел, настаивал на том, что именно расширение усмотрения при выполнении местными органами своих полномочий с учетом особенностей конкретной местности может гарантировать более успешное достижение общественно значимых результатов, нежели просто передача местным органам части полномочий с сохранением фактической опеки со стороны вышестоящих органов¹². В этом его поддерживали такие ученые, как Н. И. Лазаревский¹³ и В. П. Безобразов¹⁴, полагавшие, что для создания новой и эффективной системы местных учреждений необходимо осознанное,

¹¹ Еремян В. В., Федоров М.В. Основы государства и права. М.: УНИКУМ-ЦЕНТР, 1996. С. 81.

¹² Корнаухова Н. В. Государственная теория местного самоуправления А.Д. Градовского // Вестник ТГУ, выпуск, 2009. № 8 (76). С. 357-361.

¹³ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. II. С. 12.

¹⁴ Безобразов В.П. Мысли о действующих местных учреждениях и о будущем их устройстве // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 101.

основанное на понимании объективного положения дел на местах управление, которое будет отвечать интересам как населения, так и государства в целом. При этом органы местного самоуправления должны обладать чертами, свойственными органам власти, а не просто решать часть хозяйственных дел на отведенной территории. Их решения должны иметь общеобязательный характер, распространяться на всю подвластную территорию и быть основой для возникновения различных правоотношений между гражданами и их объединениями.

Необходимо отметить, что именно государственная теория местного самоуправления являлась наиболее «продуктивной» с точки зрения ее имплементации в национальное законодательство различных государств. Именно она легла в основу континентальной модели местного самоуправления, которая получила свое развитие во Франции, а затем распространилась среди многих государств Европы и Содружества Независимых Государств (Казахстан, Узбекистан, Беларусь)¹⁵. Для нее характерна сильная централизация государственного управления в целом, которое осуществляется как на национальном уровне, так и на уровне административно-территориальных единиц.

В свою очередь, органы государственной власти административно-территориальных единиц, решая часть управленческих задач на местах с учетом целей единой национальной политики, активно взаимодействуют с органами местного самоуправления, вследствие чего у последних появляется такой вид компетенции, как совместная. Она представляет собой (наряду с отдельными государственными полномочиями) наиболее обширный вид компетенции органов местного самоуправления, и благодаря этому местные органы власти активно участвуют в проведении общегосударственной

¹⁵ Жамулдинов В. Н., Комаров О. Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция. Издательство Павлодарского государственного педагогического университета, 2015. С. 113-120.

политики, пользуясь материально-финансовой, методической и иными видами поддержки со стороны вышестоящих государственных органов¹⁶.

Также на органы местного самоуправления часто возлагаются государственные полномочия, которые, в отличие от полномочий в рамках совместной компетенции, осуществляемыми на постоянной основе согласно закону, передаются местным органам непосредственно государством или субъектами федерации и имеют конкретный характер и выполнение которых подконтрольно государству не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности. Такая модель, с одной стороны, способствует активному вовлечению местных органов власти в процесс решения вопросов общегосударственного значения, повышая их значимость в структуре органов власти. Но она же может привести к огосударствлению местного самоуправления, фактической замене ее системой местного управления, отдалению местных властных структур от населения, пренебрежением к особенностям и специфике местных общественных отношений и процессов, концентрации на первоочередном выполнении задач, поставленных вышестоящим руководством.

Наличие общих черт между государственной и муниципальной властью не должно наводить на мысль об исключительно монолитности всей системы власти. Власть местного самоуправления, обладая заметной спецификой, является образующей основой для формирования гражданского общества, выступает площадкой для самоорганизации местного сообщества, выполняя при этом публичные функции. Поэтому для более успешного функционирования заложенной континентальной моделью системы местного самоуправления необходимо предусмотреть перечень исключительных полномочий местных органов власти, найти баланс между интересами государства и интересами местных территориальных коллективов при реализации полномочий в рамках совместной компетенции и не

¹⁶ Кондратьев С. М. Органы местного самоуправления в государствах с континентальной системой права // Социум и власть, 2012. С. 57-61.

допустить перегрузки органов местного самоуправления делегированными полномочиями¹⁷.

Еще одна теория, привлекавшая к себе в течение долгого времени значительное внимание исследователей, рассматривавших природу и место органов местного самоуправления в системе власти, получила название общественной (или хозяйственной). Она подразумевает возложение на местные органы власти ответственности за вопросы, имеющие экономическое и социальное значение. К ним относятся, как правило, «строительство и содержание общественных зданий различного назначения (школы, больницы и иные учреждения), дорог, общественного транспорта, благоустройство мест массового досуга, социальное обеспечение малоимущих слоев населения»¹⁸. Таким образом, местное самоуправление приобретает значение скорее социального института, нежели части системы органов власти.

Второй отличительной чертой данной теории является некоторое противопоставление дел государственного управления и общественных дел, которые, по мнению сторонников данной концепции, являются особой сферой деятельности именно местных органов, специально создаваемых для их реализации, что сближает ее с теорией свободной общины. Именно в таком ключе рассуждал известный деятель земского движения кн. А. И. Васильчиков: «местные органы должны заниматься решением насущных проблем в интересах населения, имеющими социальный и экономический характер, при этом, не вмешиваясь в политические мероприятия, являющиеся прерогативой правительственной власти»¹⁹.

Подобные взгляды выражал и Н.М. Коркунов, который, различая дела местного сообщества и государственное управление, считал, что «назначение

¹⁷ Чихладзе Л. Т. Административная децентрализация в контексте особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // Вестник Московского университета МВД России, 2013. С. 45-49.

¹⁸ Цейтлин Р. С., Черняк Э. В. «Общественно-хозяйственная теория самоуправления» и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества // Вестник Казанского технологического университета. Серия: История и археология. 2012. С. 162-167.

¹⁹ Петухов Р.В. Местное самоуправление: опыт теоретического осмысления А.И. Васильчиковым и современные реалии // Труды Института государства и права Российской академии наук, серия: Политологические науки, 2011. С. 89-106.

местного самоуправления состоит именно в решении дел общественных, касающихся нужд местного населения»²⁰. Другой ученый и деятель русского земства В. Н. Лешков, поддерживая идею об обособленности местных дел от дел государственных, также утверждал, что «местные органы власти, формирующиеся местным населением, должны быть ответственны за качество ведения этих дел прежде всего перед ним»²¹. Стоит отметить, что именно эта отличительная черта повлияла на формулирование В.Н. Лешковым концепции особого «общественного права», отличного как от частного, так и от полицейского (то есть административного, регулирующего правоотношения в сфере государственного управления)²².

Оценивая это восприятие органов местного самоуправления как специфических местных социальных учреждений, можно прийти к неоднозначным выводам. Во-первых, как указывает ряд источников, четкой границы между общественными делами и публичным управлением на местах провести невозможно. Для принятия даже, казалось бы, чисто экономических решений необходимо их нормативное оформление (например, решениями представительного органа), а полномочия по изданию таких актов, обязательных для соблюдения гражданами и организациями на соответствующей территории, является прерогативой власти.

Во-вторых, так как органы государственной власти заинтересованы в достижении положительных показателей в решении социально-экономических вопросов, говорить о том, что решение данных проблем находится в исключительной компетенции органов местного самоуправления неверно. Также можно отметить, что решение социальных вопросов зачастую

не может возлагаться на местные органы, как правило, не обладающие финансовыми возможностями для их полноценного решения. Это

²⁰ Коркунов Н.М. Русское государственное право. 6-е изд. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. I. С. 271.

²¹ Лешков В. Н. Опыт теории земства. М.: Университетская типография, 1865. С. 163.

²² Тесля А. Лешков В.Н. и его теория «Общественного права» как попытка альтернативы «Полицейскому праву» // Социологическое обозрение, 2015. С. 203-223.

предполагает необходимость кооперации органов местного самоуправления с вышестоящими государственными органами, а также согласованность и участие последних в выполнении необходимых мер, затрагивающих как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, так и государственный интерес.

В-третьих, такое восприятие органов местного самоуправления создает впечатление об их сходстве с государственными учреждениями, созданными для оказания услуг социального, образовательного или культурного характера, или даже благотворительными некоммерческими организациями. Однако подобное смешение недопустимо, учитывая, что местные структуры, даже если они имеют именно такую сферу деятельности, все-таки являются органами власти и должны восприниматься именно в этом значении. Это также справедливо и потому, что они руководят работой находящихся в их ведении учреждений образования, культуры (школы, детские сады, дома культуры), социальных центров, назначают их руководителей, а это уже предполагает иерархическое подчинение, свойственное власти.

Общественно-хозяйственная теория имела полезный эффект на организацию местной власти: она поспособствовала тому, чтобы на органы местного самоуправления, как наиболее приближенный к населению уровень власти, возлагался ряд социально-экономических функций, имеющих значение для проживающих в пределах соответствующей территории граждан. Действительно, в большинстве современных государств функции социального обеспечения, руководство учреждениями культуры, начальным образованием, благоустройство и содержание мест общественного пользования по большей части находится в ведении местных органов власти. В современных реалиях общественно-хозяйственная теория эволюционировала в теорию социального обслуживания, которая заключается в понимании органов местного самоуправления как центров

предоставления услуг населению в целях повышения благосостояния граждан²³.

Стоит отметить, что научные дискуссии относительно сущности и природы местного самоуправления между сторонниками государственной и общественно-хозяйственной теориями не приобрели характер антагонистического противостояния. Более того, в результате анализа объективных достоинств обеих концепций появилась новая, дуалистическая теория местного самоуправления. Ее основным представителем являлся Б.Н. Чичерин, а также немецкий теоретик права Г. Еллинек. Чичерин признавал, что именно государство наделяет полномочиями и определяет характер управления на местах посредством издания законов (за что эту теорию также называют юридической), но при этом органы местного самоуправления должны использовать имеющиеся механизмы и средства в интересах местного населения и нести перед ним ответственность.

В числе гарантий такой системы он называет «выборность местных органов, их подотчетность перед гражданами, а также открытость местных властей при ведении общественных дел»²⁴. Но при этом местные структуры, как полагал Чичерин, также включены в общую систему власти, так как участвуют в том числе в общегосударственной административной политике (участие в сборе податей и выполнении повинностей). «Наличие общественных местных дел, по мнению ученого, не противоречило включенности местных органов власти в общегосударственный механизм, но при этом были гарантией самостоятельности первых перед вышестоящими структурами без ущерба для государственного управления»²⁵. При этом государственные органы сохраняли возможность контроля за ведением дел местными властями с точки зрения законности.

²³ Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения, 2015. С.21-27.

²⁴ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: В 3 ч. М.: Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894. С. 421.

²⁵ Горбатюк Е. С. Местное самоуправление в концепции «Охранительного» либерализма Б. Н. Чичерина // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС, 2008. С. 237-245.

Стоит заметить, что дуалистическая теория, совмещающая общественное и государственное начало в понимании природы местного самоуправления, наиболее ярко воплощается в современных реалиях, где местные органы воплощают в себе как признаки органов власти, так и общественной площадки для обсуждения и решения гражданами насущных проблем. Представляется, что оба начала местного самоуправления (властное и общественное), присущие ему имманентно, в конечном счете сформировали тот облик органов местного самоуправления, который воплотился в современных условиях: оставаясь гарантией самоорганизации населения на соответствующей территории, они стали полноценным уровнем власти, ответственным за решение широкого круга задач как в сфере общенациональной политики, так и на местном уровне.

Следующей теорией соотношения органов власти является советская концепция «демократического централизма». Она была реализована на практике в начале XX века в рамках построения социалистического общества на территории бывшей Российской Империи. Ее истоки следует рассматривать в рамках марксистско-ленинской парадигмы, предусматривавшей пересмотр ряда принципов функционирования системы органов власти, которые в то время стали называть «буржуазными»²⁶.

В частности, не признавался принцип разделения властей, вместо него была предложена идея советов как «рабочей корпорации», принимавших решения и приводивших их в исполнение самостоятельно с помощью специально образуемых постоянно работающих органов (исполнительных комитетов)²⁷. При этом сами советы, состоявшие из людей, работавших на неосвобожденной основе без отрыва от места работы, функционировали в течение коротких сессий, а проекты решений заранее составлялись исполнительными комитетами. Между сессиями советов исполнительные комитеты действовали от их имени и выполняли полномочия совета в целом.

²⁶ Ленин В.И. О нормах партийной жизни и принципах партийного руководства: [Сборник]. М.: Госполитиздат, 1963. С. 223.

²⁷ Федосеев А.С. Демократический централизм-ленинский принцип организации советского государственного аппарата: (Ист. очерк) / Ин-т государства и права АН СССР. М.: Госюриздат, 1962. С. 217.

Данная система взаимоотношений представительного органа и его постоянно действующего руководящего органа приводит к выводу о том, что направление деятельности в рамках советской модели организации власти на местах для советов задавал исполком, в ряды которого входили наиболее активные и сознательные граждане, понимавшие цель и значение проводимых мероприятий в контексте необходимости построения основ социалистического общества²⁸.

В то же время стоит заметить, что в руках исполкомов действительно находились все рычаги управления делами на местах: они соединили в себе нормотворческую функцию (формально она осуществлялась советами в целом, но по обозначенным выше причинам можно заключить, что решающую роль в этом играли именно исполкомы) и исполнительно-распорядительные полномочия²⁹. Данные особенности советской модели организации местной власти позволяют заключить, что участие советов как представительных органов трудящихся (а после 1977 года с принятием последней Конституции СССР – советского народа) на практике сводилось к формальному «одобрению» проектов решений, разрабатываемых исполнительными комитетами, подчиненных не столько образовавшим их советам, сколько вышестоящим исполкомам, что явно снижало заложенную изначально концепцию советов как органов, осуществляющих власть от имени представляемого населения самостоятельно под свою ответственность с учетом требований общегосударственной политики³⁰.

Особое внимание стоит уделить тому, что управленческие функции, осуществлявшиеся исполкомами и не свойственные представительным органам, приводили как к ухудшению качества выполнения полномочий, так и к размыванию значения органов власти на местах: каждый из них должен концентрироваться на собственных задачах в рамках собственной

²⁸ Хутин А.Ф. Местные Советы народных депутатов: особенности и противоречия их развития в 70-80-е гг. Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1992. С. 22.

²⁹ Шульженко Ю. Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права Российской академии наук, 2017. С. 32-56.

³⁰ [Попов М. В.](#), [Казеннов А. С.](#) Советы как форма власти. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та. 2013. С. 101.

компетенции. В конечном счете преобладание вертикального элемента в работе представительных органов советской эпохи привело к пересмотру концепции организации власти на местах.

Важную роль в рамках этой теории играют отношения, складывающиеся между вышестоящими и нижестоящими органами. Вся система советов строилась на основе вертикального подчинения представительных органов, исполнительные комитеты находились в двойном подчинении (образовавшим их советам и вышестоящему исполкому). В то же время принцип демократического централизма предусматривал необходимость самостоятельного принятия решений советами более низкого уровня

при условии, что они не будут противоречить актам вышестоящего совета. Таким образом, для советской системы было характерно наличие двух начал в управлении делами на местах: централизованного и децентрализованного, которые должны дополнять друг друга³¹. В то же время практика показывала, что наиболее ярко проявлялся именно первый аспект, и на это был ряд причин.

Во-первых, для построения основ социалистического общества (особенно на первых этапах) была необходима радикальная перестройка общественных отношений, которую невозможно представить без слаженной работы новой системы органов власти. Во-вторых, только в условиях централизованной вертикали власти могла функционировать плановая экономика, составлявшая основу социалистического строя. Наличие строгой иерархии между представительными органами и их исполкомами способствовало последовательной реализации пятилетних планов развития отечественного хозяйства, позволяло вышестоящим органам оказывать методическую помощь нижестоящим и координировать их действия с учетом требований, выставленных центром³². В-третьих, иерархическая система

³¹ Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве / Всесоюз. ин-т юрид. наук. М.: Госюриздат, 1960. С. 81.

³² Самсонов С.В. К вопросу о демократическом централизме, как ленинском принципе управления народным хозяйством: Учеб.-метод. пособие для студентов. М.: Б. И., 1962. С. 10.

представительных органов позволяла контролировать уровень управленческих решений на местах, а в случае выявления несоответствия между решениями вышестоящих и нижестоящих советов первые могли оперативно отменять акты последних и давать обязательные указания для советов более низкого уровня³³. Эти признаки в совокупности предопределили направление развития социалистического строя в Советском Союзе. Однако нельзя не заметить, что потенциал для самостоятельности местных советов

в рамках теории демократического централизма был отодвинут на второй план. Зачастую местные органы старались не брать на себя ответственность за принятие решений без указаний со стороны вышестоящих структур, опасаясь обвинений в волюнтаризме и отклонении от линии партии³⁴.

Централизация политических и экономических процессов, которая, на первый взгляд, была необходима на первых этапах, чтобы затем заложить основы для существования развитой системы управления делами на местах при наличии некоторой самостоятельности (разумеется, за ними сохранялся контроль со стороны вышестоящих представительных органов и исполкомов соответственно), в скором времени стала постоянным явлением советской действительности. Эти черты сохранялись до принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, которая заложила основы для нового понимания сущности местной власти и природы местного самоуправления, которое, несмотря на дальнейшее последовательное реформирование конституционного законодательства, сохраняется и в настоящее время.

В качестве обобщающего вывода относительно основных теорий, характеризующих сущность и место органов местного самоуправления, следует отметить следующее. Каждая из представленных концепций внесла определенный вклад в формирование современного образа местных властных структур. Теория свободной общины привнесла в науку идею об

³³ Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М.: Юрид. лит., 1973. С. 118.

³⁴ Пылин В.В. Анализ правовых основ Советов народных депутатов РСФСР и муниципальных представительных органов Российской Федерации // Управленческое консультирование, 2012. С. 18-24.

определенной автономии органов местного самоуправления от органов государственной власти и повлияла на необходимость закрепления в законодательстве перечня полномочий, осуществляемых исключительно ими. Общественно-хозяйственная теория сфокусировала внимание на активном участии местных структур в решении вопросов социально-экономического характера. Под влиянием государственной теории укрепилось понимание того, что органы местного самоуправления входят в общую систему государственной власти и о необходимости в законодательном закреплении перечня полномочий и их правового статуса. Дуалистическая концепция объединила объективные достоинства государственной и общественно-хозяйственной теорий, признав, что органы местного самоуправления являются частью единой системы власти, но при этом они также сочетают в себе признаки института гражданского общества и имеют особый публично-правовой статус.

В настоящее время органы местного самоуправления большинства современных государств в той или иной комбинации сочетают в себе эти свойства и признаки. Именно поэтому научный анализ политико-правовых материй является необходимым для решения задач в сфере публичного управления, так как при проведении любых законодательных реформ нужно прибегнуть к рассмотрению сформулированных ранее концепций, чтобы затем с учетом конкретных целей реализовать их на практике.

Раздел 1.2. Становление и развитие органов местного самоуправления в контексте взаимодействия с государственными органами

В период раннего средневековья в момент появления Древнерусского государства уместно в определенной степени говорить о зарождении органов местного самоуправления. В тот момент происходил процесс перерождения племенной организации в территориальную, и большую роль стали играть

так называемые городские и сельские соседские общины³⁵. Большую роль в регулировании местных вопросов играли семейные общины (задруги). Со временем заселенная и освоенная территория с большим населенным пунктом стала именоваться «волостью», в свою очередь которая включала в себя «громады» (более мелкие самоуправляющиеся единицы)³⁶.

Исторически местное самоуправление в России строилось на двух началах: с одной стороны, оно являлось элементом общей системы государственного управления (местные органы выполняли полномочия, имеющие общегосударственное значение, административно подчинялось вышестоящим органам, что особенно было характерно в период укрепления централизованного Российского государства), но при этом важной его особенностью было наличие ряда полномочий, с помощью которых решались вопросы местного значения³⁷.

Должностные лица местного уровня часто избирались из местных жителей, выполняли административные, фискальные и судебные функции. В частности, институт целовальников, известный уже во времена Судебника 1497 года³⁸, показывает, что власть на местах имела публичный характер, который развивался по мере централизации государства. После второй половины XVII века и создания поста воеводы происходит постепенное укрепление вертикали власти, и целовальники все больше подчиняются им в решении соответствующих вопросов на местах³⁹. Так, за недобор таможенных пошлин, сборов и налогов несли ответственность именно они.

Также целовальники осуществляли полицейские функции, следили за порядком и благочинием на вверенной территории, принимали меры по урегулированию конфликтов и тяжб, участвовали в мерах по проведению

³⁵ Еремян В.В. Муниципальная история России. Древняя Русь от общины рода к общине-государству. Учебное пособие для вузов. М.: Акад. Проект, 2005, С. 43.

³⁶ Еремян В. В., Чихладзе Л. Т. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М.: Юнити-Дана, 2019. С. 38.

³⁷ Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проект, 2003; Шпилевский С. М. Об источниках русского права в связи с развитием государства до Петра I // Ученые записки Казанского университета, 1862. Вып. 2.

³⁸ [Штамм С. И.](#) Судебник 1497 года. М.: Госюриздат, 1955. С. 11.

³⁹ Мейчик Д. М. Судные дела XV века и их значение для Судебника Ивана III // Юридический вестник, 1883. С. 212.

межевания и землеустройству. Как видно из представленного списка, круг их полномочий был довольно широкий, причем законодательных актов, детально регулировавших сферы их деятельности, не существовало. Большая часть полномочий возникала скорее вследствие требования практической необходимости⁴⁰.

В эпоху правления Петра I был проведен ряд реформ в сфере государственного управления. Самой значительной из них была областная (губернская) реформа 1713-1720 годов. В ходе нее была создана новая система административно-территориального деления, просуществовавшая в измененном виде около двух веков. Во главе губерний стояли губернаторы, назначаемые императором, которые, однако, мало вмешивались в дела местного управления. Их полномочия исчерпывались таким набором сфер ведения, как сборы налогов и пошлин, командование воинскими частями, расквартированными на соответствующей территории, и материальное снабжение армии в целом, выполнение повинностей (прежде всего рекрутской), сохранение общественной безопасности и предотвращение народных волнений⁴¹.

При губернаторе образовывались ландраты – должностные лица местного уровня (советники губернатора), изначально назначаемые при участии Сената, но затем ставшие избираемыми представителями местного дворянства. При этом для них опять же первостепенной задачей было выполнение общегосударственных задач в условиях Северной войны (сбор провианта, выполнение повинностей), а также помощь губернатору в осуществлении им своих полномочий с учетом местной специфики⁴².

Впоследствии при проведении дальнейших реформ должность ландрата была упразднена, полномочия по управлению делами на местах перешли назначаемым из центра воеводам. Для данного периода были

⁴⁰ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII - XX вв.). М.: Издательство РУДН, 2001. С. 201.

⁴¹ Мрочек-Дроздовский П.Н. Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года: Историко-юридическое исследование. Областное управление эпохи первого учреждения губерний: (1708-1719 г.) Ч. 1. М.: Унив. тип. (Катков), 1876. С. 11.

⁴² Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-1727 гг. М., 1902. С. 221.

характерны следующие черты: концентрация должностных лиц местного уровня

на задачах общегосударственного масштаба (материальное снабжение и пополнение действующей армии), наличие большого количества нормативного материала (указов императора или Сената, циркуляров и иных актов), зачастую создававшего путаницу в конкретном наборе полномочий для каждого должностного лица или органа, большая частота не слишком последовательно проведенных реформ, сменявших друг друга и приводивших к пересмотру предыдущих решений.

Качество решения вопросов жизнедеятельности местного населения оставляло желать лучшего: должностные лица всех уровней были сконцентрированы на выполнении задач общенационального значения и поручений губернского начальства, а потому вопросы местного значения решались по остаточному принципу, без должного внимания. Комплексный нормативный акт, регулировавший отношения в сфере местного управления, по-прежнему не был принят. Соборное уложение 1649 года, содержащее в себе нормы различных отраслей права, говорило о местной власти довольно мало и не могло дать исчерпывающий ответ о сферах деятельности, которыми занимались местные органы⁴³. Такая ситуация наблюдалась до конца XVIII века, пока при непосредственном участии Екатерины II не была издана Грамота на права и выгоды городам, известная как Жалованная грамота городам 1785 года⁴⁴.

Появление Жалованной грамоты городам именно в эту эпоху объясняется несколькими причинами. Во-первых, начавшиеся в эпоху Петра I реформы в сфере местного управления, создавшие новую систему административно-территориального деления, оказались незавершенными. Сменявшие друг друга нормативные правовые акты так и не создали

⁴³ [В. М. Строев. Историко-юридическое исследование Уложения, изданного царем Алексеем Михайловичем в 1649 году.](#) Санкт-Петербург: при Акад. наук, 1833.

⁴⁴ [Екатерина II. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года.](#) СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXII, 1784-1788, № 16187. С. 358-384.

стройную систему местного управления, хотя и заложили основы для их совершенствования с применением европейского опыта⁴⁵. В последующие годы как достоинства, так и недостатки этих реформ сохранялись.

В результате система губерний и провинций, созданная в первой трети XVIII века, работала с перебоями⁴⁶. Одной из причин такого итога было в том числе и то, что чиновники на местах, будучи представителями старой элиты, воспринимали нововведения формально, сохраняя прежние методы решения дел. Все эти особенности негативно сказывались не только на качестве выполнения общегосударственных задач, но и на местных делах, которые зачастую продолжали решаться по остаточному принципу.

Стоит отметить, что именно на эпоху Екатерины II выпало издание масштабных нормативных актов, подробно регулирующих разные аспекты какой-либо сферы, так как необходимость в создании правовых основ развитого государства особенно остро воспринималась верховной властью⁴⁷. Несмотря на незавершенность работы Уложенной комиссии, ее след в отечественном государственном строительстве не исчез, а стал основой для дальнейших точечных мероприятий, осторожно проводимых центром. Наказ депутатам Уложенной Комиссии, составленный при непосредственном участии императрицы, заложил основы будущих государственных преобразований в духе просвещенного абсолютизма⁴⁸. Именно он стал источником при проведении губернской реформы и нововведений в сфере местного самоуправления последней трети XVIII века⁴⁹.

В 1775 году было издано новое Учреждение об управлении губерниями, введившие заметные изменения в административном устройстве государства. Были ликвидированы провинции, проведена новая нарезка

⁴⁵ Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913-1941. С. 312.

⁴⁶ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 672.

⁴⁷ Бочкарев В. Культурные запросы русского общества начала царствования Екатерины II по материалам Законодательной комиссии 1767 года // Русская старина. СПб., 1915, февраль.

⁴⁸ Полетаев, Н. Наказ императрицы Екатерины II [Текст] / Н. Полетаев // Журнал Министерства юстиции, 1895. № 10. С. 93-128.

⁴⁹ Латкин, В.Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст. Историко-юридическое исследование. Т. 1 В. Н. Латкин. СПб. Изд-е Л. Ф. Пантлеева, 1887. С. 212.

губерний и уездов, широкие границы которых сильно затрудняли управление ими, созданы наместничества. Административные единицы образовывались, исходя

из численности населения (примерно триста-четыре тысячи душ на губернию, тридцать-двадцать тысяч на уезд)⁵⁰. При этом подходы к местному управлению также нуждались в коренных преобразованиях, в частности, пишут, что «необходимо было найти сбалансированный подход, сочетающий в себе элементы местного управления и самоуправления»⁵¹.

Реформы Петра I были направлены на создание централизованной системы власти, нацеленной на первостепенное решение задач, имевших общенациональный характер, а управление делами на местах во многом отходило на второй план и зиждилось в основном на методах приказной эпохи. Именно для повышения самостоятельности в решении дел местного значения и была издана Жалованная грамота городам⁵². Она предусматривала создание шестигласной думы, формируемой представителями разных сословий (дворянство, купечество из 3 гильдий, городские обыватели), в которой председательствовал городской глава (ст. 164, 165). Каждое из сословий в лице своих гласных имело по 1 голосу. Полномочия городской думы ограничивались в основном решением вопросов местного значения (согласно ст. 167, к ним относились развитие торговли и ремесел, социальное обеспечение малоимущих, содержание общественных зданий, общий надзор за порядком и благочинием, за исключением полицейских функций).

При этом тот факт, что должностные лица местного уровня являлись частью системы власти, исследователями сомнению не подвергается⁵³. Однако нельзя не заметить, что местные органы власти по большей части занимались организацией общественной жизни на местах, не принимая

⁵⁰ Лаппо-Данилевский А.С. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. СПб., 1898. С. 54.

⁵¹ Каменский А.Б. Административное управление в России в XVIII в. // Административные реформы: история и современность. М., 2006. С. 81.

⁵² Григорьев В.А. Реформа местного управления при Екатерине II: Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г. СПб., 1910. С. 321.

⁵³ Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в. (Опыт целостного анализа). М., 2001. С. 241.

участия

в проведении государственной политики, инструменты управления которой находились в руках у должностных лиц, связанных с вертикалью единой государственной системы⁵⁴. Во главе городов стояли городничие, а уезды возглавлялись капитан-исправниками. Они были нижним звеном административно-полицейской системы, просуществовавшей почти век, до эпохи Великих реформ. Назначались они Сенатом по представлению губернаторов. Круг полномочий городничих и капитан-исправников был разносторонним и широким, включая охрану общественного порядка, надзор за выполнением повинностей, за законностью и благочинием⁵⁵.

Таким образом, именно в руках чиновников, назначаемых центральной властью, находились все инструменты управления делами государства, тогда как местным органам власти была отведена сравнительно скромная роль, заключающаяся в содействии организации местной экономики и хозяйства. Такая модель организации власти на местах действовала в интересах центрального правительства, обеспечивая решение управленческих задач общенационального масштаба, при этом зачастую игнорируя потребности местного населения⁵⁶. Несмотря на то, что проблему централизованно ориентированного бюрократизма в местном управлении решить по большей части не удалось, Жалованная грамота городам стала одним из первых систематизированных комплексных актов, целиком посвященных вопросам местного самоуправления⁵⁷.

Следующей важной вехой в истории российского самоуправления являлись земская и городская реформы 1860-1870-х годов, реализованные в эпоху правления Александра II. К середине XIX века просвещенная часть

⁵⁴ Павлова-Сильванская М. П. Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России (XII-XVIII вв.): сборник статей к 70-летию со дня рождения и 45-летию научной и педагогической деятельности Б. Б. Кафенгауза / ред. Дружинин Н. М. М.: наука, 1964.

⁵⁵ Юферова С.В. Губернская реформа Екатерины II: освещение в отечественной историографии // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2014. С. 132-139.

⁵⁶ Еремян В. В. «История местного самоуправления в России». М.: Российский университет Дружбы народов, 1999. С. 154.

⁵⁷ Богословский М.М. Учреждение об управлении губерний и Жалованная грамота Екатерины II // Три Века: Россия от Смуты до нашего времени. Т. 3-4. М., 1992. С. 239.

русского общества понимала необходимость коренных преобразований в сфере местного самоуправления. Превняя бюрократическая модель, созданная Екатериной II, не отвечала реалиям своего времени по многим причинам. Во-первых, чрезмерная централизация способствовала сковыванию инициативы на местах. Назначенные с участием центрального правительства чиновники были склонны исполнять директивы и указания своего начальства, нежели учитывать объективные интересы местных жителей. Во-вторых, рост общественного самосознания приводил к тому, что часть образованной местной элиты, желавшая участвовать в делах управления, оказывалась отстраненной от них.

Городские думы и дворянские собрания не представляли из себя ту площадку для реализации инициатив, которую можно было использовать для достижения общественного блага⁵⁸. По свидетельствам исследователей, городские думы превратились в некое подобие «клуба по интересам»⁵⁹, где имевшие значение вопросы не решались, куда дворяне зачастую не ходили из сословных предрассудков. Вопросы государственного управления не обсуждались и в дворянских собраниях, не имевших политического характера и со временем ставших местом организации досуга и развлечений. Кроме того, сохранялся сословный характер организации органов местного самоуправления.

В городских думах представители сословий голосовали отдельно, судебная система также имела в своем основании сословный признак. При этом точечные изменения, вводимые центральными властями, носили ограниченный характер. Так, в 1862 году по инициативе московского генерал-губернатора П.А. Тучкова было введено в действие новое Городовое положение, уменьшившее (но не отметившее) сословный характер Общей городской думы⁶⁰. Очевидно, что подобные шаги, хотя и

⁵⁸ Чашников М.А. Предпосылки проведения реформ Александра Великого // Вестник науки. История и археология, 2021. С. 151-155.

⁵⁹ Биншток Ф. И. История государственного управления в России: учебное пособие. М.: Риор, 2008 С. 124.

⁶⁰ Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума / Институт российской истории РАН. М.: Новый хронограф; АИРО-XXI, 2010. С. 161.

совершенствовавшие отдельные вопросы осуществления управления на местах, не могли быть признаны достаточными. Эти и многие другие анахронизмы, тормозившие развитие российского государства, вызывали беспокойство даже у высших сановников, понимавших неизбежность реформирования всей системы государственного и местного управления⁶¹.

В 1864 году появилось Положение о губернских и уездных земских учреждениях⁶², ставшее правовой основой для реформы местного самоуправления в губерниях и уездах, а в 1870 – Городовое положение⁶³, распространявшееся на города. Они заменили собой ряд законодательных актов предыдущей эпохи. Являясь комплексными документами, они подробно регламентировали компетенцию, устройство и разные стороны деятельности системы органов местного самоуправления.

При этом концепция местного самоуправления как органов, решавших в основном хозяйственные и экономические вопросы, осталась⁶⁴, о чем свидетельствует сфера их компетенции. Помимо этого, представительный орган (городская дума, уездные и губернские земские собрания) отныне строился на бессословной основе, однако особо был оговорен имущественный ценз, сделавший голосование по выборам гласных куриальным. В выборах участвовали 3 курии: уездные землевладельцы, городские общества и сельские общества – на уездном уровне (ст. 14, 16 Положения о губернских и земских учреждениях), а также 3 категории горожан (ст. 24 Городового положения).

В качестве условий для участия в выборах были обозначены: российское подданство, мужской пол (при этом женщины, достигшие совершеннолетия, могли уполномочивать своих отцов, мужей, сыновей голосовать от их имени по доверенности – ст. 18 Положения о губернских и земских учреждениях, ст. 20 Городового положения), возраст старше 25 лет, владение недвижимым

⁶¹ Милютин Н.А. Общественное устройство и хозяйство городов. (2 т.) 1838, 1858.

⁶² Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ-2. Т. 34. № 40457.

⁶³ Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ-2. Т. 15. № 48498.

⁶⁴ Приклонский С.А. Очерки самоуправления. СПб., 1886.

имуществом на праве собственности (арендаторы также допускались до выборов, но с рядом оговорок), определенный размер уплаты налогов и сборов, постоянное проживание в местности, отсутствие обстоятельств, препятствующих участию в голосовании.

Важным условием, позволившим усилить важность представительных органов местного самоуправления в публичных делах, стали полномочия по формированию кадрового состава земских и городских управ как местных исполнительно-распорядительных органов, подотчетных представительным⁶⁵.

Таким образом, в результате реформ в сфере местного самоуправления, проведенных в 1860-1870-х годах, были перераспределены сферы ответственности между центральной и местной властями, усилившие самостоятельность последних. Влияние представительных органов на общественные дела увеличилось. Теперь они, принимая решения общего характера, имели прямое влияние на местный исполнительный орган, который был обязан руководствоваться постановлениями собрания (городской думы)⁶⁶. Более того, местные исполнительные органы были обособлены от системы административных органов государства, хотя и поддерживали с ними активную взаимосвязь. И тем не менее, нововведения не до конца оправдали всех ожиданий. Особенно это справедливо в отношении системы выборов, в основу которой был положен имущественный ценз. Данное обстоятельство предопределило то, что в составе органов местного самоуправления доминировали наиболее обеспеченные лица (прежде всего – дворяне), в чьих руках и находилось управление делами на местах в дореформенный период⁶⁷.

Однако нельзя отрицать и того, что к работе местных органов оказались допущены ответственные люди, понимавшие суть нововведений

⁶⁵ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х- начале 90-х годов XIX в. Л.: Ленингр. отд-ние, 1984. С. 211.

⁶⁶ Упоров И.В., Эфрикян Р.А., Луков М.Г. Правовое положение исполнительных органов местного самоуправления в Российской Империи // Право и практика, 2017. С. 16-20.

⁶⁷ Мустафин И. Р. Проведение выборов в органы общественного управления уездного города (к вопросу реализации реформ Александра II на местах) // Манускрипт. История и археология, 2017. С. 111-113.

и претворявшие их в жизнь на благо общества⁶⁸. Так или иначе, земская и городская реформы активизировали инициативу на местах, позволили избранным представителям народа реально влиять на развитие местного хозяйства, народного образования и здравоохранения. Нельзя не отметить и того, что в ходе реформ была учреждена новая система органов местного самоуправления, работавшая по совершенно новым принципам. Впервые появилась подотчетность исполнительно-распорядительных органов перед представительным, создана система взаимодействия между думами и управами, оформилось участие представительных органов в формировании местного властного аппарата, получившего пусть небольшую, но различимую автономию от вертикали административной власти. Однако, реформы не были реализованы в полной мере по ряду причин.

Во-первых, они проводились в интересах государственной власти и дворянства, которые не хотели отдавать бразды правления представителям земств, ограничив их сферу деятельности вопросами народного образования и местного хозяйства⁶⁹.

Во-вторых, на практике местные исполнительные органы оказались тесно связаны с губернскими правлениями, так как большая часть финансовых средств, выделявшихся на нужды органов местного самоуправления, находилась в ведении казны. Сыграла свою роль и прежняя административная практика близкого сотрудничества местных должностных лиц с вышестоящими властными структурами, существовавшая столетиями в условиях централизованного государства⁷⁰.

В-третьих, часто даже та сфера ведения, предоставленная местным органам новыми положениями, вызывала критику со стороны консервативно

⁶⁸ Борисов А. В. Избирательный закон и организация системы выборов по городским положениям 1870 и 1892 годов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского, 2011. С. 326-332.

⁶⁹ Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. М.: Изд-во МГУ, 1968. С. 101.

⁷⁰ Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учебное пособие. М.: Академический проект, 2003. С. 88; [Троицкий Н.](#) Контрреформы 1889-1892 гг. Подготовка, Содержание контрреформ, Последствия // Россия в XIX веке: Курс лекций. М.: Высш. шк., 1997. С. 87.

настроенных сторонников охранительного толка. Таким образом, несмотря на формальное расширение компетенции земств, историческая традиция единства публичной власти вновь проявилась в стремлении государства вернуть под свой контроль любые проявления местной автономии. По мнению ряда высокопоставленных сановников, подобное «либеральничание» создавало угрозу порядку и благочинию, а также сложившейся практике управления делами на местах⁷¹. В активности земских деятелей часто видели негативные стороны, пытаясь связать их работу с угрозой основам государства⁷².

В-четвертых, стоит заметить относительную слабость земского движения, после проведения реформ, сосредоточившихся на сохранении статуса-кво земских учреждений и отказавшихся добиваться их дальнейшего самостоятельного развития⁷³. Все эти предпосылки в совокупности подготовили почву для контрреформ в сфере местного самоуправления, проведенных в 1890-х годах.

Сначала в 1881 году было введено в действие Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия⁷⁴, позволившее губернаторам вводить режим чрезвычайной охраны на территории губерний. Во время действия этого режима, вводившегося распоряжением губернатора, разрешалось отстранять от должности и прекращать полномочия должностных лиц земств и городов без объяснения причин.

Хотя данная мера была задумана как временная и экстренная, на практике режим усиленной охраны существовал на территории губерний десятилетиями, ежегодно возобновляясь актами губернаторов⁷⁵, вплоть

⁷¹ Катков М. Н. Идеология охранительства / Составление, предисловие и комментарии: Климаков Ю. В. / Отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2009. С. 674.

⁷² Эвенчик С. Л. Победоносцев и дворянско-крепостническая линия самодержавия в пореформенной России // Уч. записки МГПИ им. В. И. Ленина. 1969. № 309. С. 58.

⁷³ [Пирумова Н. М.](#) Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977.

⁷⁴ «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье СПб., 1885. Т. I. № 350.

⁷⁵ Гессен В. М. Исключительное положение. СПб.: Право, 1908. С. 76.

до Февральской революции. Затем в 1890 году было издано новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях⁷⁶ и Городовое положение 1892 года⁷⁷, изменившие заложенные Положениями 1864 и 1870 годов соответственно основы устройства и функционирования местных органов власти. Отныне губернаторы еще сильнее контролировали деятельность земских и городских органов⁷⁸. Ряд решений представительных органов вводился в действие после одобрения губернатора (ст. 78 Городового положения, ст. 82 Земского положения). Все акты земств и управ оценивались не только на предмет законности, но и на предмет целесообразности.

Если какой-либо акт, по мнению губернатора, не соответствовал закону либо нарушал общественные интересы, он вносил на губернское заседание по земским и городским делам Присутствие проект решения об отмене акта (ст. 84, 85 Городового положения, ст. 88, 89 Земского положения). Утверждение в должности глав и других членов городских и уездных земских управ, а также исключительное право ревизии деятельности земских и городских учреждений также стали его прерогативой (ст. 101 Городового положения, ст. 118 Земского положения).

Должности городских голов и других членов управ городов, уездов и губерний в земствах стали должностями государственной службы. Вся процедура выборов, подвергшаяся коренным изменениям, тоже находилась в ведении губернатора. В сельской местности государственная власть укрепилась благодаря появлению должности земского участкового начальника⁷⁹, сочетавшего в себе не только исполнительные полномочия (которые были чрезвычайно многочисленны, включая возможность отмены решений сельских и волостных сходов, отстранение от должности сельских

⁷⁶ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Свод Законов Российской Империи. (неофиц. изд.), 1912. Т. II. С. 209-228.

⁷⁷ Городовое положение от 11 июня 1892 года. Свод законов Российской Империи. Т. 2, Кн. 1. М., 1910. С. 281-304.

⁷⁸ Куликов В.В. Становление и развитие земского самоуправления, вторая половина XIX - начало XX вв. Историко-юридическое исследование: автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2002. С. 15.

⁷⁹ Положение о земских участковых начальниках. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. № 81. СПб., 1889.

старост, наложение взысканий и т.д.⁸⁰), но и судебные функции, рассматривая часть уголовных и гражданских дел.

Таким образом, земства и города вновь оказались включены в административную структуру государства⁸¹, а многие достижения «великих реформ» оказались вытеснены. В конечном счете был осуществлен возврат к прежней модели, характерной для дореформенной эпохи: местные представительные органы стали опять местом для обсуждения незначительных вопросов, не обладая реальными рычагами влияния на общественные процессы, а исполнительно-распорядительные органы с организационной точки зрения стали нижним звеном административной власти. Преимущественно, именно в таком урезанном, с точки зрения компетенции и значения, виде система местного самоуправления просуществовала до Октябрьской революции, после чего была упразднена.

Резюмируя изложенное, стоит отметить, что местные органы власти в дореволюционный период имели большое значение с точки зрения государственного управления, они были частью системы властных отношений, однако характеризовать их как самостоятельные в полной мере не представляется возможным.

Предпосылки и развитие построения советской системы управления делами на местах имели свои особенности. Во-первых, модель, сложившаяся в ходе контрреформ, совершенно справедливо оказалась объектом критики. В частности, о ее недостатках заявлял В.И. Ленин, называя компетенцию местных властей «лужением умывальников»⁸². Компетенция местных властей сводилась к довольно посредственным аспектам участия в общественной жизни, не представляя возможности для реального управления, тогда как часть наиболее важных социально-экономических решений городских и уездных учреждений подлежало утверждению со

⁸⁰ Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии и их роль в жизни русского крестьянства // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 6. С. 182-187.

⁸¹ Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII - XX вв.). М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 71.

⁸² Ленин В. И. ПСС. Т. 12. М.: Политиздат, 1974. С. 263.

стороны губернатора. Во-вторых, органы местной власти и с организационной точки зрения находились под сильным влиянием царской администрации.

Действительно, система органов местной власти заметно пострадала в ходе бюрократических вмешательств конца XIX века, подпав под всеобъемлющее влияние губернских властей. Проникновение в местные структуры активных жителей вызывало неудовольствие у губернаторов, имевших на основании Положения 1881 года право прекратить полномочия любого должностного лица без объяснения причин. В результате система управления делами на местах сковывала местную инициативу, не позволяла лицам с активной позицией участвовать в решении вопросов местного значения, превратившись в придаток губернской власти. Эти причины вызвали к жизни иное понимание местных органов власти, воплотившееся в системе советов.

В свою очередь, система советов изначально строилась на двух началах: самостоятельности и централизованности. основополагающей концепцией для них стала идея «демократического централизма», предполагавшая подчиненность нижестоящих советов вышестоящим и в то же время предоставлявшая первым определенную долю самостоятельности в решении местных вопросов. Такая теория была выдвинута с целью построить новую систему организации власти, чтобы реализовать полноту участия трудящихся в решении местных дел, которая в действительности предполагала подчинение нижестоящих советов вышестоящим, то есть воплощение в новой форме все того же принципа единства публичной власти.

Второй идеологической опорой системы советов стал образ совета как «рабочей корпорации», принимавших решения и одновременно приводивших их в исполнение. С этой целью советами, работавшими сессионно в течении непродолжительного времени, образовывались исполнительные комитеты, которые функционировали на постоянной основе

и выполняли полномочия от имени всего совета. Исполнительные комитеты были подотчетны как образовавшему их совету, так и вышестоящему исполкому. Однако при воплощении этой системы в жизнь возник ряд трудностей.

Конституция РСФСР 1918 года⁸³ заложила основы для последующего устройства советов как местных органов власти. Они участвовали как в проведении в жизнь постановлений высших органов, так и в решении всех вопросов местного значения (ст. 61 Конституции РСФСР 1918 года). При этом вышестоящие советы формировались с применением многоступенчатой системы выборов нижестоящими советами (ст. 53 Конституции РСФСР 1918 года). С одной стороны, это позволило укрепить всю систему власти, нуждавшуюся в прочности особенно в первые годы своего существования. Также необходимо было, чтобы кандидаты в депутаты прошли некий «отбор», предотвративший бы проникновение в советские структуры лиц нетрудовой классовой принадлежности⁸⁴.

Сочетание самостоятельности и включенности местных советов в решение дел общегосударственной важности на первый взгляд представляла заманчивую перспективу. Но уже на стадии формирования советского строя вскоре стало очевидно, что именно централизованный аспект в работе советов станет преобладающим. Вышестоящие съезды советов и их исполнительные комитеты контролировали нижестоящие и имели право отмены решений (ст. 62 Конституции РСФСР 1918 года). Несмотря на формальное предоставление самостоятельности в решении местных дел, на деле система съездов советов представляла твердую иерархическую структуру, что, впрочем, по мнению исследователей, не отрицалось и скорее считалось ее достоинством⁸⁵.

⁸³ Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений РСФСР, 1918, № 51, ст. 582.

⁸⁴ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е. М., 2003. С.221.

⁸⁵ Портнов В. П., Славин М. М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России 1917-1920 гг. / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Наука, 1987. С. 91.

При этом на первых порах инициатива на местах находила поддержку у вышестоящего руководства, если она не противоречила решениям, принятым на высшем уровне, а система съездов позволяла наиболее активным гражданам, зарекомендовавшим себя с положительной точки зрения

на местном уровне, проникать в вышестоящие структуры. Конституция СССР 1924 года⁸⁶ в целом не изменила систему съездов советов, формировавших вышестоящие органы путем многоступенчатых выборов.

Введенная

в действие в условиях новой экономической политики, она отражала необходимость в сохранении советского строя как режима, выражавшего интересы трудящихся, а потому актуальность мер фильтрации по классовому принципу сохранялась. К тому же уважение к инициативе на местах позволяло трудящимся удерживать политическую власть, так как местные советы позволяли гражданам самоорганизовываться и активно решать вопросы местного значения. Однако впоследствии централизация власти, основы для которой уже были заложены двумя конституциями, оказалась неизбежна.

На первый взгляд, Конституция СССР 1936 года⁸⁷ вводила немало положительных изменений. Являясь, согласно идеям современников, символом построения социализма в советском государстве, она закрепляла всеобщее прямое избирательное право при тайном голосовании на всех уровнях власти (ст. 95, 134 Конституции СССР 1936 года). Таким образом, была ликвидирована система съездов, ставшая слишком громоздкой и затратной по времени и утратившей актуальность⁸⁸. Советы депутатов трудящихся как центры принятия решений по основным сферам жизни по-прежнему оставались важнейшим инструментом управления хозяйственным, культурным и государственным строительством на местах, входя в систему

⁸⁶ Конституция СССР 1924 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 150, 7 июля 1923 года.

⁸⁷ Конституция СССР 1936 года // [Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283, 6 декабря 1936 года.](#)

⁸⁸ Максимова Ольга Дмитриевна. [Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года](#) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. Вып. 3. С. 46–51.

органов государственной власти (ст. 94, 97 Конституции СССР 1936 года). Более того, положение советов скорее укрепилось, что стало следствием достижения в развитии социализма. Но в то же время усилились тенденции к централизации процесса принятия решений на местах. Система советов стала использоваться, как способ реализации указаний центра. Нельзя сказать, что подобное обстоятельство не было характерно для более ранних периодов, однако теперь в условиях нового основного закона оно приняло окончательно оформленный характер.

Новая система советов подразумевала, что правоотношения, складывающиеся в социалистическом обществе, должны основываться на единых целях и единых методах ради дальнейших успехов в развитии экономики и в государственном строительстве⁸⁹. Поэтому процесс принятия решений, строившийся на принципах демократического централизма, носит скорее иерархический характер. Новая система государственного устройства, сложившаяся в конце 1920-1930-х годов, отражала необходимость в построении четкой вертикали власти как на уровне союза, так и на уровне его субъектов⁹⁰. Конечно, местные условия принимались во внимание при реализации советами своих полномочий, однако основывались они на указаниях со стороны вышестоящих властей, по-прежнему имевших право отменять акты нижестоящих советов. В результате появилась система взаимоотношений органов власти, ориентированная на иерархическое подчинение, а не на последовательную кооперацию с учетом местных нужд. Она не изменилась и после принятия последней Конституции СССР 1977 года⁹¹, таким образом просуществовав более 50 лет.

Конституция СССР 1977 года, провозглашавшая становление общества развитого социализма, подчеркивала преимущество системы советов, базировавшейся на основе принципа демократического централизма. В последнем советском основном законе содержались точечные изменения

⁸⁹ Попов М. В., [Моисеенко Н. А.](#) Демократический централизм - основной принцип управления социалистической экономикой. Л.: Лениздат, 1975. С. 414.

⁹⁰ Чистяков О. И. Конституция СССР 1936 года: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2004. С. 151.

⁹¹ Конституция СССР 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41, ст. 617

в отношении статуса местных органов власти, развивавшие основы заложенной предыдущей конституцией модели и направленные на укрепление сложившейся системы (был увеличен срок полномочий местных советов

с 2 до 2,5 лет, снижен возраст для пассивного участия в выборах до 18 лет, местные представительные органы стали именоваться советами народных депутатов). Ситуацию усугубляло и то, что депутаты, работая на неосвобожденной основе и не обладая опытом в государственном управлении, зачастую не разбирались в вопросах, предлагавшихся к обсуждению, в связи с чем влияние исполкомов, продвигавших проекты решений, основанные на указаниях вышестоящих органов, было значительным. В таком виде система устройства власти на местах просуществовала до начала 1990-х годов, пока не была принята действующая Конституция Российской Федерации, ставшая новой вехой в развитии понимания сущности и значения местного самоуправления.

Таким образом, развитие местного самоуправления в России всегда происходило в контексте взаимодействия с государственной властью и в условиях поиска баланса между централизацией и децентрализацией. Историческая преемственность правового регулирования местного самоуправления прежде всего выражается в стремлении государства обеспечить единство публичной власти: от воевод и губернаторов Российской империи до принципа демократического централизма в советский период и конституционного закрепления принципов единства публичной власти и самостоятельности местного самоуправления в современной России. Несмотря на определенную степень самостоятельности местных органов власти, на практике они традиционно были встроены в вертикаль управления с заметным влиянием на них государственных органов.

Вопрос о степени самостоятельности местного самоуправления сохраняет дискуссионный характер на протяжении развития отечественной

государственности – от имперских реформ до современных преобразований. Соответственно современные тенденции ограничения автономии органов местного самоуправления и усиления контроля со стороны государства имеют глубокие исторические корни и представляют собой проявление институциональной преемственности в рамках российского государственного строительства.

Раздел 1.3 Формирование системы современного правового регулирования муниципальных правоотношений

Первые шаги для реформирования существовавшей в советские годы концепции устройства местной власти обозначились в годы перестройки. На XIX партийной конференции КПСС (1988) были обозначены направления будущих реформ: отказ от бюрократизма, создание демократических основ будущей политической системы, а также расширение сферы деятельности и ответственности местных органов власти и повышение их самостоятельности⁹². Впоследствии именно они стали основой для последующих внесений изменений в Конституцию СССР 1977 года⁹³, которые активизировали политическую активность населения (за счет избрания Съезда народных депутатов СССР, учрежденного в ходе этих изменений) и поспособствовали продвижению новых идей относительно будущей модели организации власти⁹⁴. Предметом общественно-политических и научных дебатов выступал ряд вопросов, имевших принципиальный характер для организации системы власти на местах, среди которых следует отметить следующие: включать ли местные советы в систему органов

⁹² Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня 1 июля 1988 года. М.: Политиздат, 1988.

⁹³ Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9853-ХI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

⁹⁴ Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 63-68.

государственной власти или же обособить их от первых, какова будет специфика отношений между различными органами власти, какие необходимы гарантии самостоятельности местных советов и какие им необходимо предоставить полномочия и ряд других.

Впоследствии, после ряда дискуссий был принят законодательный акт, обозначивший собой новую веху в отечественной истории местного самоуправления: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁹⁵. С одной стороны, он не предполагал полного отказа от существовавшей системы советов, которые оставались подчиненными между собой по иерархическому признаку, а также от принципа монолитности системы органов государственной власти (местные советы оставались частью единого государственного аппарата). В то же время он попытался усилить значимость местных органов власти и повысить их самостоятельность в первую очередь в финансовом и организационном плане⁹⁶. Так, предполагалось, что местные советы, являясь центром принятия основных решений на местах и основой самоорганизации населения на соответствующей территории, будут самостоятельно осуществлять ряд ключевых полномочий (принимать проекты программ социально-экономического развития территории, местный бюджет, правила землепользования, устанавливать ставки местных налогов и сборов, управлять коммунальной собственностью, избрание должностных лиц и так далее). Также устанавливалась ответственность исполнительно-распорядительных органов исключительно перед избравшим их местным советом.

Однако наиболее существенным аспектом при принятии упомянутого закона было закрепление финансовой самостоятельности местной власти: появилось понятие коммунальной собственности, управление которой

⁹⁵ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 18.04.1990, № 16, Ст. 267.

⁹⁶ Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Становление и развитие муниципального избирательного права в России: от перестройки к современности // Государственная власть и местное самоуправление, 2015. № 10. С. 13-17.

поручалось местным советам, а также возможность регулировать ставки местных налогов и сборов, получать часть прибыли местных предприятий⁹⁷. Таким образом, новая система местного самоуправления имела довольно существенную финансовую и хозяйственную самостоятельность, что позволяло осуществлять масштабный круг полномочий под свою ответственность⁹⁸.

Данный закон имел рамочный характер: большая часть вопросов оставалась в ведении союзных и автономных республик. К их числу следует отнести решение вопроса об организации власти на уровне поселков и сельсоветов (сам закон признавал только гипотетическую возможность существования этих единиц, отдавая этот вопрос на откуп автономным и союзным республикам), конкретный перечень вопросов местного значения, разграничение государственной и коммунальной собственности и многие другие⁹⁹. Также сохранялся контроль вышестоящих советов за нижестоящими. Тем не менее, указанный выше правовой акт стал действительно важным правовым актом, заложившим основы для последующих шагов к поэтапному пересмотру всей концепции устройства власти на местах, а также впервые юридически закрепив понятие «местное самоуправление» и наполнив его новым содержанием.

Необходимо отметить, что важнейшие шаги по смене концепции местного самоуправления принимались не только на уровне Союза ССР, но и в рамках РСФСР. Так, 24.05.1991 г. в Конституцию РСФСР были внесены изменения¹⁰⁰, которые в определенной степени отделили органы местного самоуправления от органов государственной власти. На местном уровне создавался особый вид власти, который сохранял признаки государственной, однако имевший свои особенности. В частности,

⁹⁷ Шаломенцева Е.Г. Правовые основы управления и распоряжения муниципальным имуществом: монография. Владимир: Собор, 2010. С. 88.

⁹⁸ Гулина В.В. Реализация институтом местного самоуправления экономической функции: постановка проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 6-10.

⁹⁹ Костикова Г.В. Особенности формирования компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 50-53.

¹⁰⁰ Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 22. Ст. 776.

произошло организационное обособление местного самоуправления от государственной власти республиканского и областного уровней.

Ряд исследователей полагают, что власть местного самоуправления наполняется собственным содержанием и называют ряд его особенностей. Сочетая в себе публичное начало, гражданскую инициативу и ответственность за решение ряда вопросов, оно становится одним из институтов гражданского общества, создающим предпосылки для реформирования политической системы в демократическом ключе. Действительно, можно заметить, что местное самоуправление, оставаясь уровнем власти, приобретает смешанный характер, для которого характерны и черты института гражданского общества. Например, новая редакция статей 137-138 Конституции РСФСР различает местное самоуправление в лице советов и иные структуры (в частности, территориальное общественное самоуправление), что подтверждает статус органов местного самоуправления как властных. В то же время делается особый акцент на наличие у органов местного самоуправления собственной компетенции, а также ответственности за качество решения вверенных им вопросов. Аналогичная концепция следует из принятого 6 июля 1991 г. Закона РСФСР №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁰¹. В данном Законе детально проработана отраженная в ранее упомянутой Конституции РСФСР 1978 года (после внесения в нее соответствующих изменений) концепция. Однако, помимо этого, Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» затронул также новые аспекты организации местного самоуправления. В частности, закрепление получила исполнительно-распорядительная функция, которая ранее принадлежала исполкомам советов. Она была передана новообразованным местным администрациям, во главе которых стояли избранные на местных выборах должностные лица.

С одной стороны, «избавление» представительных органов от несвойственной им управленческой функции вносило баланс в работу

¹⁰¹ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости РСФСР. 18.07.1991, № 29, Ст. 1010.

новых органов местного самоуправления: совет сосредотачивается на принятии ключевых решений, имеющих значение для соответствующей территории, а местная администрация, организационно отделенная от него, проводит эти меры в жизнь с помощью конкретных шагов на профессиональной основе¹⁰². Однако нельзя не заметить, что чрезмерное усиление местной администрации нанесло ущерб самостоятельности местного самоуправления: фактически осуществление подавляющего числа вопросов местного значения оказалось в руках у исполнительно-распорядительных органов, которые могли навязывать свое видение положения вещей советам¹⁰³.

Важно отметить, что закон, устанавливая принцип подотчетности местных администраций населению и советам, не содержал необходимых инструментов, позволявшим осуществлять контроль за их работой¹⁰⁴. В дальнейшем, когда избрание глав местных администраций было заменено на назначение Президентом РФ¹⁰⁵ (их прямые выборы, предусмотренные законом, были отложены Верховным Советом РСФСР), а советы народных депутатов разных уровней были распущены¹⁰⁶, стало очевидным, что решение вопросов местного значения может полноценно осуществляться только исполнительно-распорядительным органом, образующим нижний уровень вертикали власти (более того, во время, когда прежние советы оказались распущены, а новые представительные органы еще не были избраны, местные администрации в течение нескольких лет решали все вопросы местного значения самостоятельно).

По мнению ряда специалистов, такая административная по своей сути модель организации власти на местах ставила под удар возникшие

¹⁰² Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // «Государственная власть и местное самоуправление», 2006. № 1.

¹⁰³ Пешин Н. Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 7. С. 38-41.

¹⁰⁴ Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006.

¹⁰⁵ Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 48. Ст. 1677.

¹⁰⁶ Указ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

демократические преобразования, а представительный орган, даже будучи уже сформированным согласно новому законодательству, оказался отстраненным от решения большинства вопросов, возложенных на местный уровень¹⁰⁷. Тем не менее, избранные после последовательного многолетнего реформирования политической системы представительные органы постепенно вернули себе роль общественно-публичной площадки, выполнявшей ряд значимых функций (публичное обсуждение тех или иных вопросов, принятие ряда ключевых решений, общий контроль за должностными лицами местного уровня). Поэтому, представляется, что заложенные в 1991 году концептуальные основы власти местного самоуправления продолжили дальнейшее существование и впоследствии в результате совершенствования законодательства и правоприменительной практики воплотились в жизнь, являясь одним из основ конституционного строя современной демократической России.

В ходе дальнейшего реформирования Конституции РСФСР 1978 года были обозначены базовые черты будущей модели местного самоуправления, которую предлагалось ввести на территории России. Статьи 138-140 в редакции Конституции от 10 декабря 1992¹⁰⁸ в совокупности провозглашали, что органы местного самоуправления обладают самостоятельными полномочиями по решению вопросов местного значения, изменяемыми лишь федеральным законом, а также исполняют отдельные государственные функции в пределах закрепленных за ними финансовых ресурсов. Однако сохранились черты и предыдущей модели: вышестоящие Советы народных депутатов по-прежнему могли отменять акты нижестоящих советов в случае их несоответствия законам (ст. 143 Конституции РСФСР 1978 года). Поэтому было очевидно, что постоянное

¹⁰⁷ Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции РФ», 2010. С. 180.

¹⁰⁸ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 10 декабря 1992 г. № 4071-1 «О внесении изменений в статью 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России») // М.: Верховный Совет Российской Федерации; Известия, 1992. С.88.

внесение поправок в Конституцию не может быть адекватным способом пересмотра существующей модели организации местной власти: всегда будут сохраняться те или иные отсылки к установлениям предыдущего периода, которые не были учтены при формулировании многочисленных поправок, что приводит к бессистемности и противоречивости текста основного закона. Указанные проблемы получили свое решение уже в Конституции Российской Федерации 1993 года¹⁰⁹.

Впервые в истории российского конституционализма Основной закон закрепил признание и гарантирование местного самоуправления, одновременно указывая на его институциональную автономию и отсутствие в структуре органов государственной власти, а также на самостоятельное осуществление им своих полномочий (ст. 12). В последующем законодательная деятельность была направлена на формирование соответствующей нормативно-правовой основы, обеспечивающей реализацию данных конституционных положений. В 1995 году был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹⁰ (далее – закон № 154-ФЗ), который установил основные положения переходного периода, но было необходимо подробно урегулировать организационные основы этой системы.

В числе характерных черт этого акта можно перечислить следующие. Во-первых, была определена территориальная основа функционирования органов местного самоуправления: они могли существовать как на уровне поселений, так и на районном уровне. Конечное слово в вопросе о наличии двухуровневой системы местного самоуправления принадлежало субъекту Российской Федерации¹¹¹. С одной стороны, региональный законодатель получил возможность самостоятельно регулировать вопросы организации

¹⁰⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (ред. от 01.07.2020 г.) // «Российская газета». 1993. № 237.

¹¹⁰ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (посл. ред.) // СЗ РФ, 01.09.1995, № 35, Ст. 3506.

¹¹¹ Урожаева Т.П. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной реформы в 1990-е гг.: общероссийский и региональный уровень // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2017. № 3. С. 10 - 13.

структуры муниципальной власти¹¹². Однако это приводило к отсутствию единых стандартов и разрозненности в публичном управлении: в ряде регионов местное самоуправление существовало на двух уровнях, в других же ряд вопросов решался территориальными органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹¹³.

Во-вторых, была предусмотрена новая модель взаимодействия между представительным органом и главой муниципального образования. Однако она была далека от совершенства. Закон № 154-ФЗ не устанавливал четких границ взаимодействия представительного органа и главы муниципального образования¹¹⁴. Процедура наделения полномочиями главы муниципального образования допускала различные модели: его избрание могло осуществляться либо посредством прямого волеизъявления населения, либо представительным органом из числа его членов. При этом указанное должностное лицо организовывало деятельность и руководство местной администрацией.

Этот пример показывает, что взаимодействие между органами местного самоуправления на данном этапе не имело четкого характера: система «разделения властей», выдвигавшаяся в качестве образца на начальных этапах реформирования власти на местах, оказалась свернута, и превалирование исполнительно-распорядительного аппарата сохранилось и после избрания новых представительных органов. Даже несмотря на довольно обширный перечень полномочий представительного органа ключевое решение всех вопросов скорее зависело от главы муниципального образования, деятельность которого со стороны первого почти не контролировалась

(за исключением общего правила подотчетности).

¹¹² Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права, 2018. № 7. С. 50 - 61.

¹¹³ Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 178.

¹¹⁴ Стрельников А.О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право, 2017. № 2. С. 1 - 10.

В-третьих, закон № 154-ФЗ предусматривал довольно широкую дискрецию субъектов Российской Федерации в решении вопросов об особенностях организации местного самоуправления на своей территории¹¹⁵. В частности, субъекты федерации могли самостоятельно дополнять и устанавливать перечень вопросов, местного значения. Помимо этого, сами организационные вопросы находились в ведении регионов. Подобные особенности законодательной техники позволяют заключить, что принятие закона происходило в условиях незавершенности реформы местного самоуправления, когда создание полной и детализированной модели было затруднено, но требовалось установить хотя бы базовые рамки регулирования для обеспечения минимально необходимого порядка в системе местной власти¹¹⁶.

В-четвертых, после принятия закона № 154-ФЗ осуществлялось постепенное установление правил финансово-экономического содержания местного самоуправления, но тем не менее не было четкого понимания относительно того, как разграничить государственную и муниципальную собственность. Постановление Верховного Совета 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»¹¹⁷ не способствовало формированию муниципальной собственности как нового вида права собственности, а скорее даже усугубило проблему фактической нехватки средств у муниципальных образований даже

¹¹⁵ Зюзина Т.Е. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления // Современное право. 2015. № 3. С. 44 - 52.

¹¹⁶ Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52 - 63.

¹¹⁷ Постановление Верховного Совета 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», 16.01.1992, № 3, ст. 89.

для решения вопросов местного значения¹¹⁸. При этом на начальном этапе реформы власти на местах законодательство предусматривало существенные гарантии для формирования муниципальной собственности.

Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹¹⁹ содержал закрытый перечень местных налогов, которые могли вводиться органами местного самоуправления. Впоследствии был принят Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году»¹²⁰, изменивший основы налоговой политики в отношении местного самоуправления. Отныне местные органы власти получили право вводить налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством, а также устанавливать их ставки. Тем не менее данное нововведение, несмотря на, казалось бы, масштабный характер, не оправдало ожиданий: зачастую местные сборы имели разовый характер, так как направлялись на конкретные цели, и были довольно незначительными по объему¹²¹. Учитывая ограниченные низкие доходные возможности муниципальных бюджетов, закон № 154-ФЗ ввел механизм гарантирования исполнения расходных обязательств органов местного самоуправления, предусматривавший обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать минимально необходимый уровень их бюджетных расходов.

Впоследствии принятый Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»¹²² расширил законодательные основы для пополнения местных

¹¹⁸ Глинка В.И. К вопросу о муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право, 2009. № 17. С. 34 - 36.

¹¹⁹ Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 12.03.1992, № 11, ст. 527.

¹²⁰ Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // «Российская газета», 06.01.1994, № 3.

¹²¹ Щепачев В.А. Этапы становления конституционной концепции местного самоуправления в России и законодательные решения соответствующих периодов с 1990 по 2003 гг. // Конституционное и муниципальное право, 2014. № 4. С. 50 - 57.

¹²² Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», 30.09.1997, № 189.

бюджетов. В частности, вводились минимальные нормативы отчислений федеральных налогов, которые подлежали передаче муниципальным образованиям на постоянной основе. Также предусматривалось создание региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, более предметно регламентировались отношения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Тем не менее, законодательная база, цель которой заключалась в создании прочной финансовой основы местного самоуправления, не смогла изменить ожиданий: региональные власти зачастую пользовались большим усмотрением относительно мер поддержки местных бюджетов, устанавливая ставки отчислений исходя из собственных интересов¹²³. Таким образом, исходя из вышеперечисленных причин, закон № 154-ФЗ, имея переходный характер, предусматривался скорее, как временный нормативный правовой акт, который в будущем будет пересмотрен.

Стоит заметить, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹²⁴ (далее – закон № 131-ФЗ) выступил важным правовым актом, который, постепенно вводясь в действие на территории страны, поспособствовал оформлению заложенной еще в начале 1990-х годов основ демократической организации местного самоуправления. В частности, он закрепил более детально проработанную систему взаимоотношения органов местного самоуправления между собой (к примеру, были внесены коррективы в статус главы муниципального образования и его взаимоотношения с представительным органом в плане контроля и подотчетности первого, институционально оформлен статус местной администрации) и с органами государственной власти, определен конкретный перечень вопросов местного значения, более подробно

¹²³ Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика, 2013. № 2. С. 5 - 16.

¹²⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», 08.10.2003, № 202.

урегулирован порядок передачи отдельных государственных полномочий, а также многие иные моменты. Несмотря на наличие недостатков в действующем законодательстве, верно говорить, что закон № 131-ФЗ стал актом, упорядочившим взаимоотношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, став предпосылкой для дальнейшего формирования устойчивой системы власти.

Не менее важным источником правового регулирования статуса органов местного самоуправления является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - БК РФ)¹²⁵, который содержит множество положений так или иначе касающихся органов местного самоуправления. П. 5 ст. 3 устанавливает, что органы местного самоуправления вправе принимать правовые акты, регламентирующие бюджетные отношения. Связано это и с тем, что у органов местного самоуправления имеются свои бюджетные полномочия. Помимо прочего в БК РФ закреплены положения о межбюджетных трансфертах, которые прямо касаются органов местного самоуправления, так как благодаря дотациям, субсидиям, субвенциям и пр. как раз в основном и реализуются те или иные проекты.

Нельзя не отметить, что деятельность органов местного самоуправления регулируется и на региональном уровне. Нормативные акты субъектов Российской Федерации определяют широкий круг вопросов, включая особенности территориальной организации местного самоуправления, порядок изменения границ и преобразования муниципальных образований; регулирование прав и обязанностей органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения; а также установление форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и т.д.

Недавно принят новый закон о местном самоуправлении – Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах

¹²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // «Российская газета», 12.08.1998, № 153-154.

организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹²⁶, который вносит заметные изменения в том числе в части взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данным законом предусматривается закрепление непосредственно полномочий органов местного самоуправления. Предусматривается, что местное самоуправление осуществляется в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. Одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению».

Таким образом, формирование современной системы правового регулирования местного самоуправления в России имеет ярко выраженный эволюционный характер и демонстрирует преемственность отечественной модели публичной власти. Уже в конце советского периода в ходе реформ конца 1980-1990-х годов наметилась тенденция к поиску баланса между автономией местных органов и необходимостью сохранения целостности государственной власти. Конституция РФ 1993 года заложила основы самостоятельности муниципальных образований, впервые закрепив их обособленность от органов государственной власти, наличие собственной компетенции и финансово-имущественной базы.

Вместе с тем, дальнейшее развитие законодательства (федеральные законы 1995, 1997, 2003 годов, а также новый федеральный закон 2025 года) показывает, что эта самостоятельность реализуется в условиях усиливающегося контроля государства и закрепления принципа единства публичной власти как сквозного начала всей системы управления.

Соответственно, российская модель местного самоуправления сочетает в себе элементы демократической децентрализации и институциональной

¹²⁶ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 05.03.2025 // «Российская газета», 26.03.2025, № 65-66.

преимущества централизованной государственности. С одной стороны, она формально гарантирует автономию муниципального уровня и возможность осуществления населения непосредственного народовластия при решении вопросов местного значения; с другой – сохраняет установку на встроенность органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Данное обстоятельство подтверждает вывод о том, что современные тенденции к сокращению степени автономии местного самоуправления представляют собой не случайное явление, а закономерный результат российской исторической традиции.

ГЛАВА II. ПРИНЦИПЫ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Раздел 2.1 Принципы правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Анализируя положение и значение органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации, необходимо прежде всего обратиться к принципам правового регулирования местного самоуправления, рассматривая их через призму взаимодействия муниципальных органов с органами государственной власти.

Законодательно руководящие начала деятельности органов местного самоуправления закреплены в различных нормативных правовых актах, а некоторые из них напрямую нормативно не закреплены, но их содержание подразумевается исходя из действующих норм права. Ряд принципов можно встретить в таких международных актах как Европейская Хартия местного самоуправления 1985 года¹²⁷.

Как обоснованно отмечает Н.В. Чиглинцева, «под принципами местного управления в целом стоит понимать руководящие начала, обуславливающие функционирование органов местного самоуправления по вопросам местного значения, обеспечение интересов граждан муниципального образования»¹²⁸. Принципы взаимодействия органов публичной власти представляют собой закрепленные в праве межотраслевые

¹²⁷ Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. долгое время являлась составной частью правовой системы Российской Федерации и применялась при правовом регулировании вопросов местного самоуправления. Вместе с тем, в связи с принятием Федерального закона от 28.02.2023 № 43-ФЗ ее действие на территории Российской Федерации было прекращено в 2023 году. Несмотря на это, принципы и иные положения Хартии сохраняют научную значимость, поскольку позволяют анализировать процесс становления и развития российской модели местного самоуправления в сравнительно-правовом аспекте.

¹²⁸ Чиглинцева Н.В. Правовое значение принципов организации органов местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук, 2016. С. 1-4.

нормы, действующие на всех уровнях правового регулирования. Они способствуют комплексному выполнению общегосударственных задач, создают единообразие в работе органов власти и их подразделений, формируют общие правила сотрудничества и оказывают объединяющее влияние на организационные, компетенционные и иные аспекты их взаимодействия.¹²⁹

В научной литературе существует множество различных классификаций принципов местного самоуправления с учетом как частных, так и общих критериев деления, но так или иначе, все принципы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления являются продолжением конституционных положений.

На принципы правового регулирования местного самоуправления, среди прочего, оказывает влияние государственная политика. Сравнивая положения закона № 154-ФЗ¹³⁰ и закона № 131-ФЗ, можно отметить тенденции по усилению централизации публичной власти и некоторому снижению уровня самостоятельности органов местного самоуправления.

Закон № 154-ФЗ носил в большей мере рамочный характер, указывая, что подробное правовое регулирование рассматриваемой сферы должно осуществляться каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно. В свою очередь, закон № 131-ФЗ характеризуется как императивно-направленный правовой акт, осуществляя регулирование местного самоуправления на федеральном уровне. При этом регламентация на уровне субъектов Российской Федерации не исключается, но существенно урезается. Также закон № 131-ФЗ способствовал интеграции органов местного самоуправления в систему публичной власти. В этой связи, К.В. Черкасов пишет «законом № 131-ФЗ предусмотрено не только право субъекта Российской Федерации самостоятельно определять порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов

¹²⁹ Колесников А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: дисс. доктора юрид. наук. Саратов, 2022. С. 18.

¹³⁰ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (посл. ред.) // СЗ РФ, 01.09.1995, № 35, Ст. 3506.

местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов, но и устанавливать способ избрания глав муниципальных образований из числа предусмотренных. Ранее эти вопросы организации местного самоуправления регулировались уставом муниципального образования»¹³¹.

Впоследствии соответствующие положения нашли отражение в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в 2020 году, подтвердив ранее сформулированные позиции о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти¹³². В частности, напрямую было закреплено включение органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Особенно важно обратить внимание на то, что «взаимодействие между ними направлено на решение вопросов в интересах жителей соответствующей территории». Данная формулировка наиболее ярко отражает точку зрения, давно сформировавшуюся на практике и в науке: между органами местного самоуправления и органами государственной власти не существует непроницаемой границы»¹³³. «Они являются звеньями в единой системе публичной власти, которые, действуя как в рамках своих исключительных полномочий, так и совместно, призваны решать конкретные задачи, имеющие общую цель: достижение блага общества и государства»¹³⁴.

Кроме того, было нормативно закреплено, что ряд вопросов, связанных с функционированием органов местного самоуправления, регулируется федеральным законом: «к ним отнесены структура органов местного

¹³¹ Черкасов К.В., Калянова Ю.Г. Организация местного самоуправления субъектом России: вопросы правоприменения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1. С. 91.

¹³² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Парламентская газета», 20-26.03.2020. № 11.

¹³³ Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31 - 44.

¹³⁴ Безруков А.В., Кожевников О.А., Мещерягина В.А. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право, 2021. № 9. С. 28 - 32.

самоуправления, участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, осуществление публичной власти в городах федерального значения и в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, подконтрольность государству осуществления отдельных переданных государственных полномочий. Данные изменения, давно воплощенные ранее на уровне федеральных законов, тем не менее имеют особое значение: они придают конституционное значение тем вопросам, которые ранее возникли на практике»¹³⁵.

Таким образом, современная отечественная модель местного самоуправления с точки зрения компетенции представляет собой такую систему власти на местах, для которой характерны как закрепление исключительных полномочий, подлежащих разрешению непосредственно местными органами власти, так и широкая сфера совместной деятельности, осуществляемая вместе с органами государственной власти. Это сближает ее со странами, придерживающимися континентальной или смешанной модели местного самоуправления¹³⁶.

Данная аналитика позволяет охарактеризовать содержательные изменения принципов регулирования деятельности органов местного самоуправления в России. Здесь крайне важен исторический контекст. Внесенные в Конституцию РСФСР изменения от 24.05.1991¹³⁷ определили систему органов местного самоуправления как самостоятельный вид публичной власти в стране. Один из основополагающих принципов деятельности органов местного самоуправления – это принцип самостоятельности органов местного самоуправления. Данный принцип закрепляется и провозглашается в Конституции Российской Федерации

¹³⁵ Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение, 2021. № 2. С. 192 - 203.

¹³⁶ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

¹³⁷ Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1991, № 22, Ст. 776.

в ст. 12: «... местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». С одной стороны, можно сделать вывод о самостоятельности органов местного самоуправления. Но самостоятельность местного самоуправления не может быть безграничной. Соответственно, содержанием принципа самостоятельности органов местного самоуправления выступает с одной стороны организационное обособление, а с другой стороны интеграция органов системы местного самоуправления в систему публичной власти. В отечественной юридической науке сложилась дискуссия по поводу обсуждения и реализации указанного принципа в Российской Федерации.

Одни исследователи считали, что таким образом органы местного самоуправления организационно отделяются от органов государства (которое ограничивается изданием базового законодательства, определяющее статус и основные полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, не вмешиваясь в их осуществление¹³⁸), другие настаивали на том, что они составляют общую систему публичной власти, созданную для решения вопросов различного уровня¹³⁹. На практике и в доктрине распространение получил именно второй подход, который затем был развит на уровне федеральных законов¹⁴⁰.

Г.Ф. Скрипкин отмечал, что государственная власть и местное самоуправление – это две сложные взаимодействующие системы, через которые народ реализует свою публичную власть. Местное самоуправление по своей природе не относится к политической сфере, оно основано на сочетании государственных и общественных принципов. Хотя «местное самоуправление самостоятельно, оно не абсолютно независимо

¹³⁸ Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // *Lex russica*, 2018. № 12. С. 83 - 89.

¹³⁹ Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // *Административное и муниципальное право*, 2011. № 9. С. 9 - 13.

¹⁴⁰ Щепачев В.А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // *Конституционное и муниципальное право*, 2021. № 12. С. 30 - 36.

от государства. Однако нельзя превращать местное самоуправление в часть государственной системы, включая его исполнительные органы в структуру государственной власти. Это исказило бы суть местного самоуправления и заменило его государственным управлением на местах»¹⁴¹.

Многие исследователи скептически настроены в отношении принципа самостоятельности местного самоуправления¹⁴². Однако, хотя органы государственной власти действительно имеют большое влияние на деятельность органов местного самоуправления, тем не менее сомневаться в действии указанного конституционного принципа нецелесообразно. В частности, в Постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П Конституционный суд отметил, что возложение на муниципальные образования финансовых обязательств по исполнению решений органов власти субъектов Российской Федерации в рамках их компетенции противоречит как принципу самостоятельности бюджетов, закрепленному в БК РФ (ст. 31), так и конституционному принципу независимости местного самоуправления¹⁴³, подчеркнув тем самым значимость указанного принципа для правового регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Содержание и пределы самостоятельности органов местного самоуправления во многом определены временем. Если сравнить подходы регулирования местного самоуправления в период действия закона № 154-ФЗ и подходы в период действия закона № 131-ФЗ, то заметно регулятивное «сужение». В этом направлении имеется в виду, что в период действия закона № 154-ФЗ органы местного самоуправления во многом проводили собственную местную политику, избирая своих глав и не определяя способ их избрания. После вступления в силу закона № 131-ФЗ многие виды общественных отношений были прямо урегулированы федеральным

¹⁴¹ Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 128 с.

¹⁴² Например, Костюков А.Н., Дитятковский М.Ю. и др.

¹⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

законом, в частности, вопросы местного значения были закреплены на федеральном уровне. Принцип самостоятельности приобрел несколько иное содержание,

но излишняя самостоятельность органов местного самоуправления влекла за собой размытие ответственности различных уровней публичной власти, отсутствовали правовые рычаги защиты прав и интересов населения.

И особую роль в содержательном значении принципа самостоятельности органов местного самоуправления играют поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года. А именно принятие новой редакции пункта 1.1. статьи 131 Конституции Российской Федерации: «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» и п. 3 статьи 132 «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти». Данные положения не указывают на ограничение самостоятельности органов местного самоуправления напрямую, но очевидна тенденция на централизацию публичной власти и увеличения влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления.

Также стоит учитывать тот факт, что во исполнение конституционной реформы в 2025 году был принят закон № 33-ФЗ, который усиливает централизацию рассматриваемых отношений путем повышения роли государственных органов власти в формировании органов местного самоуправления. Но в то же время, указанный нормативный правовой акт отдельно закрепляет принципы правового регулирования местного самоуправления и первым из них является принцип самостоятельности местного самоуправления.

В свете актуальных тенденций развития законодательства о местном самоуправлении уместно подчеркнуть и особую роль принципа единства

публичной власти. Исторически становление данного принципа в современном его понимании обусловлено формулированием Конституционным судом правовых позиций по вопросам организации местного самоуправления и о правовой природе последнего. Так, в 1998 году Конституционный суд указал, что муниципальная власть также может являться публичной, а местные органы являются властными, но данный факт не указывает на принадлежность их к государственной власти¹⁴⁴. Позднее в 2020 году в Заключении от 16.03.2020 № 1-3 Конституционный суд указал, что федеральные органы власти и местные органы не входят в единую систему, но в то же время они являются органами публичной власти. И соответственно, принцип единства публичной власти исходит из основ конституционного строя и Конституции Российской Федерации¹⁴⁵, который выступает гарантом эффективности деятельности указанных органов.

Принцип единства публичной власти подразумевает согласованность действий всех уровней власти: федерального, регионального и местного. Эффективность государственного управления обеспечивается лишь через координацию исполнения полномочий на каждом уровне. Данный принцип предполагает взаимодействие органов публичной власти, которое может проявляться в различных формах: а) организационно-правовой; б) функциональной; в) финансово-бюджетной.

В ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации прямо указывается, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие с органами государственной власти в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения. Дополнительную регламентацию придает статья 2 Федерального закона

¹⁴⁴ 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» // Российская газета. 1998. № 19.

¹⁴⁵ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 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» // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

«О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁴⁶, где уточняется, что единая система публичной власти предполагает согласованное функционирование всех уровней публичной власти (федерального, регионального и муниципального) в рамках организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, включая возможность передачи полномочий. Указанные нормы при их буквальном толковании обозначают пределы возможного влияния в рамках единой системы публичной власти друг на друга.

Но тенденции развития законодательства нередко свидетельствуют о сокращении степени автономии местного уровня в пользу усиления координирующей и направляющей роли государства. Вместе с тем, влияние органов государственной власти на органы местного самоуправления не является безграничным. Современное законодательство четко опирается на положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые устанавливают рамки и основания для такого взаимодействия.

В соответствии с принципом единства публичной власти органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления для оптимального решения задач, направленных на удовлетворение потребностей населения на соответствующей территории, обеспечение и защиту прав и свобод граждан, а также создание условий для социально-экономического развития государства. Кроме того, взаимодействие органов власти на разных уровнях способствует более рациональному использованию финансовых и материальных ресурсов, координации социальных программ и повышению качества предоставляемых населению услуг. Так, указанные органы могут совместно разрабатывать и внедрять инициативы, учитывающие как общегосударственные приоритеты, так и специфические потребности конкретных территорий. И в тоже время важно отметить, что закон не позволяет органам государственной власти произвольно вмешиваться в компетенцию местного самоуправления, такое

¹⁴⁶ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета, 11.12.2020, № 280.

возможно только в прямо предусмотренных случаях, установленных законодательством, тем самым обеспечивая правовую самостоятельность органов муниципальной власти.

Таким образом, принципы самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти находятся в некотором противоречии с точки зрения взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это является объективным следствием того, что указанные принципы содержательно направлены на реализацию различных конституционных ценностей. Важной задачей законодателя видится поиск оптимального баланса при реализации указанных принципов.

Самостоятельность органов местного самоуправления, как правило, может ограничиваться исключительно в целях обеспечения единства правового пространства, защиты публичных интересов и реализации государственных полномочий. При этом законодатель должен стремиться к применению наиболее мягких и сбалансированных механизмов регулирования, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти, что способствует эффективному управлению и социально-экономическому развитию.

Исходя из вышеуказанного содержания принципа единства публичной власти, можно сказать, что организационно-правовое взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предполагает возможность участия одних органов публичной власти в формировании органов публичной власти другого уровня, и более того, оно предполагает влияние органов государственной власти на муниципально-территориальное устройство. В законе № 33-ФЗ однозначно установлены правила установления границ муниципальных образований субъектом Российской Федерации. Но очевидно, что осуществление изменений границ невозможно в одностороннем порядке,

поэтому ч. 2 ст. 11 закона № 33-ФЗ установлены правила об обязательной инициативе населения или органов публичной власти. Помимо этого, субъектом федерации решается вопрос о преобразовании муниципального образования, что лишней раз подтверждает особую роль субъектов Российской Федерации в системе публичной власти в целом.

Органы публичной власти реализуют функциональное взаимодействие, понимаемое как распределение и исполнение полномочий между различными уровнями власти таким образом, чтобы их действия были согласованными

и способствовали поддержанию целостности системы публичной власти. Финансово-бюджетное взаимодействие, в свою очередь, предполагает, что выполнение полномочий органами власти на разных уровнях обеспечивается соответствующим финансированием, закрепленным нормативно для каждого уровня публичной власти отдельно.

Значение и реализация принципа единства публичной власти проявляется в ряде норм права, так, например, в п. 5 ч. 1 ст. 8 и ч. 8 ст. 11 Федерального закона от 21.12.2021 № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁴⁷ (далее – закон № 414-ФЗ) устанавливается, что законодательный орган субъекта Российской Федерации для решения вопросов, связанных с муниципальными образованиями, вправе приглашать на свои заседания отдельных должностных лиц местного самоуправления, которые, в свою очередь, осуществляют консультирование законодательного органа субъекта Российской Федерации путем выступлений и ответов на вопросы.

Принцип единства публичной власти выражается в согласованной и результативной координации действий функционально связанных органов власти. При этом, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд, влияние органов государственной власти не должно быть чрезмерным или

¹⁴⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета, 27.12.2021, № 294.

определяющим, не допускается, чтобы одна ветвь публичной власти фактически управляла другой¹⁴⁸.

Особое внимание следует уделить тем принципам организации местного самоуправления, которые оказывают наибольшее влияние на взаимодействие муниципальных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди них – принцип законности, реализация которого предполагает, среди прочего, осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и возможности привлечения последних к ответственности. Одним из ключевых проявлений законности является разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Федеральное законодательство закрепляет перечень вопросов местного значения, а также регулирует порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

В рамках анализа принципов правового регулирования деятельности органов местного самоуправления следует выделить принцип разнообразия организационных форм местного самоуправления, закрепленный, в частности, в статье 131 Конституции Российской Федерации. На сегодняшний день обязательными элементами системы органов местного самоуправления являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация. При этом уставом муниципального образования могут предусматриваться и другие органы или должностные лица. Стоит отдельно упомянуть, что законодателем (федеральным и региональным) может предусматриваться разный порядок избрания и назначения отдельных должностных лиц органов местного самоуправления. В определенной мере в данном процессе могут участвовать органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2012. № 303.

Федерации.

Так, например, глава муниципального образования может избираться с участием конкурсной комиссии или из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (что является новеллой закона № 33-ФЗ).

Существование подобных процедур можно объяснить тем, что органы государственной власти напрямую заинтересованы в качестве решения как вопросов местного значения, так и выполнении отдельных государственных полномочий. Однако важно отметить, что совместная работа органов и должностных лиц местного уровня независимо от порядка их наделения полномочиями должна основываться на взаимной кооперации и активном взаимодействии, так как зачастую решение большинства вопросов местного значения невозможно без слаженного функционирования¹⁴⁹.

Стоит обратить внимание на принцип соответствия финансовых и материальных ресурсов возложенным на органы местного самоуправления полномочиям. В определенном смысле данный принцип является продолжением принципа самостоятельности и принципа единства публичной власти. В этой связи, представляется необходимым рассмотреть его отдельно с учетом последних изменений в законодательстве, что будет реализовано в рамках параграфа 2.2. настоящего исследования.

Важным принципом в контексте настоящего исследования является принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Значение и содержание указанного принципа фактически не изменилось с принятием закона № 33-ФЗ, во многом из-за того, что он является общеконституционным, а не отраслевым принципом муниципального права. В то же время важно отметить, что реализация данного принципа сама по себе является одним основанием необходимости взаимодействия различных ветвей публичной власти.

¹⁴⁹ Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы - 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35 - 39.

В доктрине сформулированы различные подходы к определению моделей взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Их содержательная характеристика в немалой степени обусловлена подходами государств к регламентации принципов организации местного самоуправления и принципов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. В отечественной науке муниципального права считается устоявшейся классификацией моделей взаимоотношений между государством и местным самоуправлением классификация, предложенная Н.Л. Пешиним, который выделяет «административную, децентрализованную и дуалистические модели»¹⁵⁰.

Административная модель характеризуется принципом прямого подчинения местных органов органам государственной власти. Местные органы власти фактически выступают «нижестоящими» подразделениями единой государственной вертикали, лишены самостоятельности. Децентрализованная модель, напротив, ориентирована на предоставление широкой автономии органам местного самоуправления, минимизацию государственного вмешательства и максимальное обеспечение принципа самостоятельности населения в решении вопросов местного значения. Дуалистическая модель сочетает элементы первых двух, предполагая относительную автономию органов местного самоуправления при их вхождении в систему публичной власти и взаимодействии с государственными органами.

Еще в 2012 году Л.Т. Чихладзе обоснованно указывал, что закон № 131-ФЗ «направлен на увеличение места и роли государства в регулировании управления на всех уровнях публичной вертикали»¹⁵¹. Данный тезис в современных реалиях проводимой политики установления

¹⁵⁰ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 24.

¹⁵¹ Чихладзе Л.Т. Модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2012. № 3. С. 65-74.

модели взаимодействия является обоснованным, что подтверждается и законом № 33-ФЗ. Представляется, что полностью децентрализованная модель взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти не отвечает социальной практике обеспечения интересов общества и человека.

Однако, в этой связи представляется важным мнение Г.Ф. Скрипкина, который справедливо пишет, что «характер взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления не всегда подразумевает равную активность взаимодействующих сторон», указывая на отдельные формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти: 1) формы отношений, при которых основная активность исходит от органов государственной власти; 2) формы отношений, при которых активность исходит от органов публичной власти в равной степени; 3) формы отношений, при которых активность исходит от органов местного самоуправления¹⁵².

С указанной позицией нельзя не согласиться, поскольку современные общественные отношения отличаются разнообразием и довольно сложно однозначно утверждать о применяемой модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Указанная позиция видится обоснованной также в контексте содержательного наполнения принципа единства публичной власти в том смысле, что он, среди прочего и во взаимосвязи с принципом самостоятельности местного самоуправления, предполагает взаимное влияние органов государственной власти и органов местного самоуправления друг на друга. Целью такого взаимного влияния является согласованное и эффективное взаимодействие для решения общих задач.

Представляется, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в России строится на основе дуалистической модели, поскольку на сегодняшний день органы местного

¹⁵² Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: Закон и право, 2012. С. 67.

самоуправления входят в единую систему публичной власти. Однако при этом стоит отметить тенденции усиления влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления. Соответственно, современную модель местного самоуправления в России следует охарактеризовать как дуалистическую с выраженным уклоном в сторону административного типа.

Таким образом, отечественная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления основана на сочетании двух базовых принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти. Конституция Российской Федерации закрепляет организационную и правовую обособленность муниципального уровня, однако одновременно интегрирует его в общую систему публичной власти. При этом наблюдаются тенденции на усиление влияния органов государственной власти и сокращение степени самостоятельности органов муниципальной власти. Это определяет дуалистический административный характер отечественной модели взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Местное самоуправление находится под неизбежным влиянием государства в силу необходимости обеспечения интересов населения, сохранения единства правового пространства и реализации общегосударственных задач. Вместе с тем, отличительной характеристикой современного этапа развития местного самоуправления в России является нормативное закрепление пределов такого влияния. В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и федеральных законов, взаимодействие различных уровней публичной власти строится на принципе их единства.

Такое сотрудничество направлено на достижение наилучших результатов при решении задач, значимых для проживающего на территории населения, на обеспечение и охрану прав и свобод граждан, а также на формирование условий, способствующих социально-экономическому развитию страны. Как представляется, обозначенные цели и задачи

целесообразно рассматривать в качестве критериев для обозначения пределов влияния органов государственной власти на местное самоуправление.

Раздел 2.2 Финансово-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов

Осуществление функций публичного управления неразрывно связано с необходимостью финансирования полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления. Соответственно, потребность в аккумулировании и расходовании средств составляет одно из важнейших направлений деятельности, реализуемых в рамках осуществления полномочий этими структурами, так как без спланированной финансовой политики их работа не сможет иметь материального воплощения. В связи с этим в законодательстве, науке и практике существует довольно емкое понятие экономической основы местного самоуправления, которую в совокупности составляют муниципальное имущество, средства местных бюджетов, имущественные права муниципальных образований¹⁵³¹⁵⁴. То есть в распоряжении муниципальной власти находится довольно широкий набор способов, с помощью которых можно обеспечить финансирование вопросов местного значения, однако в современных условиях существует целый ряд проблем, касающихся этого немаловажного аспекта, имеющего непосредственное значение для функционирования системы публичной власти в целом.

Основой для реализации экономической политики и стратегического развития муниципального образования является местный бюджет. Он представляет собой утвержденный в установленном порядке план доходов и расходов, необходимый для обеспечения развития местного

¹⁵³ Часть 1 статьи 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁵⁴ Часть 1 статьи 62 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

самоуправления. В соответствии с этим документом производится регулирование хозяйственной деятельности, распределяются ресурсы на проведение мероприятий, реализуемых органами местного самоуправления, финансируется решение вопросов местного значения и деятельность предприятий и учреждений, находящихся на обеспечении органов местного самоуправления и т.д. Таким образом, местный бюджет является финансово-юридической основой для проведения в жизнь всей местной политики в пределах муниципального образования¹⁵⁵.

Для цели настоящей работы необходимо проанализировать такие аспекты местного бюджетного процесса, как его независимость от иных бюджетов, достаточность и способность покрывать потребности и обеспечивать расходы, связанные с финансированием мероприятий в рамках местного самоуправления. Данные моменты имеют непосредственное значение для рассмотрения финансовой составляющей как критерия эффективности системы публичной власти. Поэтому следует подробно разобрать, каким образом формируется местный бюджет и как осуществляется расходование и распределение его средств.

Доходы бюджетов бюджетной системы (в том числе бюджетов муниципальных образований) состоят из налоговых (поступают в бюджет в качестве уплаты определенных законом налогов и сборов), неналоговых (доходы от использования муниципального имущества, прибыль муниципальных предприятий и плата за оказание услуг муниципальными учреждениями и иные) и безвозмездных поступлений (межбюджетные трансферты в форме субсидий, дотаций, субвенций и иных видов)¹⁵⁶.

Основной проблемой, о которой ученые рассуждают на протяжении многих лет, является очень высокая доля безвозмездных поступлений в местный бюджет, которые должны играть роль дополнительного источника дохода, а на деле представляют собой основу существования всей системы

¹⁵⁵ Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019. С. 154.

¹⁵⁶ Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотренное. Москва: НОРМА, ИНФРА-М, 2023. С. 111.

местного самоуправления¹⁵⁷. Данная проблема, несмотря на изменения в разных отраслях законодательства, продолжает оставаться актуальной и затрагивает не только вопрос о финансировании деятельности местных органов власти, но и вопрос об организационно-правовых гарантиях местного самоуправления. Являясь отдельным уровнем публичной власти, к ведению которого законодательно отнесен обширный список вопросов местного значения, местное самоуправление становится скорее ее «дотационным элементом», и действующая модель муниципально-государственных отношений располагает не столько к поиску новых источников финансирования, сколько провоцирует развитие опекунских отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Стоит отметить, что развитие отечественного законодательства о местном самоуправлении пошло по пути упрочения централизованного начала в этой сфере: введение института перераспределения полномочий в 2014 году продолжило курс на увеличение участия региональной власти в осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий, что повлекло за собой в том числе и усиление финансово-экономической зависимости¹⁵⁸. Существующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предусмотренный БК РФ, несмотря на положительный эффект в виде создания специальных фондов поддержки, также благоприятствует укоренению «донорских» отношений между региональными и муниципальными бюджетами, не побуждая последних хотя бы частично решать проблему собственного финансирования¹⁵⁹. В результате принцип самостоятельной финансово-

¹⁵⁷ См. Чуловский К.Ю. Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений. «Право и политика», 2007, № 9; Аверин О.И. Средства местного бюджета и пределы полномочий органов местного самоуправления по распоряжению ими // Общество и право. 2009. № 5. С. 107 - 110. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение, 2018. С. 89-109.

¹⁵⁸ Гаврилов Е.В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 17 - 20.

¹⁵⁹ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.:

бюджетной политики и самодостаточности муниципальных образований в решении собственных вопросов местного значения, о котором пишут многие специалисты в сфере финансового и бюджетного права, воспринимается скорее, как декларативный рудимент, заложенный на раннем этапе современной отечественной государственности, чем действующая гарантия подлинно самоуправленческих начал. Это находит отражение не только

в самом процессе участия органов государственной власти в финансировании деятельности органов местного самоуправления, но также предполагает директивный порядок в реализации ими своих полномочий.

Существующая модель финансово-экономического участия региональных властей становится предпосылкой для предопределения содержания всей муниципальной политики, в которой инициативное начало постепенно сводится на нет и заменяется вертикальным способом принятия решений. Таким образом, существенная помощь, оказываемая нижестоящему уровню публичной власти, воспринимается не только как способ содействия развитию муниципальных образований, но и как стремление сделать поведение органов местного самоуправления более предсказуемым, что влияет на процесс принятия не только социально-экономических, но и всех иных управленческих и даже кадровых решений. Таким образом, финансовая составляющая отношений различных уровней публичной власти приобретает не только экономическое, но и политико-правовое содержание.

Названную выше проблему усугубляет и тот факт, что доля других источников доходов местного бюджета остается крайне незначительной. Во-первых, недооцененным остается потенциал неналогового сегмента, который требует значительной оптимизации и высокого уровня организации управления экономическими процессами на местах. Доходы от использования муниципального имущества, оказания услуг муниципальными учреждениями, прибыль муниципальных предприятий и иные поступления

подобного рода могут принести в местный бюджет значительные средства, однако в настоящее время они не являются приоритетными в рамках существующей системы муниципально-государственных отношений, поскольку не представляют интереса для местных властей, предпочитающих довольствоваться трансфертами из вышестоящих бюджетов, нежели пытаться улучшить финансирование за счет совершенствования собственной экономической базы.

Во-вторых, другой назревшей проблемой является распределение налоговых поступлений в различные уровни бюджетной системы. Согласно положениям Налогового кодекса Российской Федерации, к категории местных относятся лишь три вида обязательных платежей: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. При этом законодатель прямо исключает возможность введения на муниципальном уровне каких-либо иных налогов или сборов, не предусмотренных федеральным регулированием¹⁶⁰.

Также отмечается, что несоответствие между конституционными положениями, предусматривающими право местного самоуправления вводить местные налоги и сборы, и действующим налоговым законодательством приводит к серьезному ограничению финансово-экономических возможностей муниципальных образований¹⁶¹. В то же время необходимо отметить, что модель, при которой федеральный закон устанавливает перечень местных налогов и сборов, а также пределы его ставки, является оправданным ответом на более раннюю негативную тенденцию, когда органы местного самоуправления устанавливали не предусмотренные федеральным законодательством местные налоги и сборы,

¹⁶⁰ Статья 15 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3824.

¹⁶¹ Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: Учебное пособие / Л.Л. Игонина. М.: Экономист, 2003. С. 12

подрывая тем самым принцип единства экономического пространства Российской Федерации¹⁶².

В последующих решениях Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно возвращался к данному принципу, указывая, что установление местных налогов и сборов, а также определение их ставок в рамках общих правил и оснований, закрепленных федеральным законодательством, не ущемляет самостоятельность местного самоуправления.

Такой порядок направлен на выстраивание сбалансированной финансовой системы и предотвращает введение произвольных и необоснованных налоговых платежей¹⁶³. Существующая рамочная модель представляется довольно успешной, так как она, с одной стороны, предполагает установление единой налоговой системы и политики в пределах всего федеративного государства, а с другой предоставляет органам местного самоуправления самостоятельно решать, устанавливать ли тот или иной налог, какие вводить ставки и льготы на его уплату. В то же время, в общем плане оценивая данную модель налоговой системы положительно, важно обратить внимание на проблему распределения между уровнями «бюджетной системы отчислений от федеральных налогов и сборов, предусмотренных БК РФ»¹⁶⁴.

¹⁶² Березин М.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 124.

¹⁶³ Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 3, 1998; Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2003 № 186-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Северо-западный колхозный рынок» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 17 Закона Российской Федерации «О плате за землю», Федерального закона «Об индексации ставок земельного налога» и статьи 14 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» // Справочно-правовая система Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.2003 № 386-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб открытого акционерного общества «Красфарма», открытого акционерного общества «КВС» и общества с ограниченной ответственностью «Балтийские магистральные нефтепроводы» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «х» пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

¹⁶⁴ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ // «Российская газета», 12.08.1998, № 153-154.

Норматив отчислений в местные бюджеты по упомянутым местным налогам и сборам составляет 100 процентов, так как в соответствии с бюджетным законодательством эти налоги целиком входят в его доходную часть. И тем не менее, эти поступления отмечаются как явно недостаточные¹⁶⁵. В литературе поднимается вопрос о малочисленности местных налогов и сборов и высказываются мнения о расширении их перечня¹⁶⁶. Одним из возможных вариантов решения обозначенной проблемы может стать перераспределение доходов от транспортного налога и налога на имущество организаций таким образом, чтобы половина поступлений направлялась в бюджет субъекта Российской Федерации, а оставшиеся 50 % в бюджет муниципального образования.

Эта идея опирается на действующую норму статьи 56 БК РФ, согласно которой оба указанных налога в настоящий момент полностью зачисляются в региональные бюджеты. Однако, такое распределение налоговых отчислений представляется не совсем верным, поскольку муниципальная власть и государственная власть субъектов Российской Федерации очень тесно взаимосвязаны, деятельность органов власти направлена во многом на выполнение единых публичных целей территориально, поэтому и распределение налогов для обеспечения деятельности публичной власти на определенной территории должно производиться равномерно.

Еще одним важным аспектом проблемы налоговых доходов муниципальных образований является установление нормативов отчислений от сумм федеральных и региональных налогов и сборов. В этом плане отношения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации построены по вертикальному принципу: доходы от налогов, уплаченных на соответствующей территории, преимущественно идут в доход

¹⁶⁵ Солодовникова У.Н. Проблемы и перспективы формирования налоговых доходов местных бюджетов // Евразийский Союз Ученых (ЕСУ), 2015. № 8 (17). С. 78-80.

¹⁶⁶ См. Темирова Б.Г., Выдрин И.В. К вопросу создания действенного бюджетно-правового механизма // Современное право. 2017. № 7. С. 66 – 72; Тукушева И.А. К вопросу о формировании доходной части бюджетов муниципальных образований // «Юрист», 2006, № 7.

федерального бюджета, и только небольшой процент от них по остаточному принципу отчисляется в пользу той территории, где проживают налогоплательщики¹⁶⁷.

Это можно наглядно проиллюстрировать на примере положений БК РФ. Следует отметить, что доля налоговых поступлений от налога на доходы физических лиц, передаваемая в бюджеты различных типов муниципальных образований, заметно различается: для городских поселений она составляет 10 %, для сельских 2 %, тогда как в городских округах и муниципальных округах этот норматив установлен на уровне 15 %¹⁶⁸¹⁶⁹. Что касается специальных налоговых режимов и региональных налогов, их распределение осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации по единым нормативам. В отношении же городских и сельских поселений, а также внутригородских районов городских округов с внутригородским делением решение об отчислениях принимается представительными органами муниципальных районов или городских округов¹⁷⁰.

Таким образом, муниципальные образования, население которых уплачивает соответствующие федеральные и региональные налоги, получают лишь небольшой процент от них и выступают скорее как территории для сбора этих налогов¹⁷¹. Представляется необходимым пересмотреть нормативы отчислений по данным налогам по нескольким причинам.

Прежде всего, эта мера может привести к увеличению собственной доходности местных бюджетов, уменьшив размер межбюджетных трансфертов в пользу местного самоуправления. Также в качестве положительного эффекта можно рассмотреть уменьшение влияния органов

¹⁶⁷ См. Красноперова О.А. Правовая природа налогового федерализма // Финансовое право. 2011. № 12. С. 27 – 31; Каюров Е.А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

¹⁶⁸ Часть 2 статьи 61, часть 2 статьи 61.5 Бюджетного кодекса РФ.

¹⁶⁹ Часть 2 статьи 61.1, часть 2 статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ.

¹⁷⁰ Часть 4 статьи 61 Бюджетного кодекса РФ, статьи 61.5 Бюджетного кодекса РФ, часть 4 статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ.

¹⁷¹ Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.

государственной власти субъектов Российской Федерации на деятельность органов местного самоуправления: предусмотренные законодательством проценты отчислений от федеральных налогов, а также уточнение требований к нормативам перечислений от региональных налогов станет объективным фактором, не зависящим от воли вышестоящих органов государственной власти, в связи с чем оказание давления на последние под предлогом увеличения или уменьшения финансовой помощи может быть минимизировано. Также немаловажным аспектом станет повышение престижа и статуса органов местного самоуправления, которые, получив дополнительные ресурсы на развитие соответствующей территории, будут выглядеть в глазах налогоплательщиков в более положительном свете как эффективные институты, использующие средства на удовлетворение нужд населения.

В этом аспекте стоит осознавать, что ранее проблема зачисления налоговых поступлений напрямую в местные бюджеты в немалой степени состояла в высоких коррупциогенных рисках на местах. В настоящее же время пересмотр нормативов отчислений в местные бюджеты возможен с учетом проводимой государственной политики о развитии принципа единства публичной власти. В частности, взаимодействие разных уровней публичной власти между собой обеспечивает контроль за соблюдением расходования средств органами местного самоуправления; то есть уместно говорить

о системе организационного контроля, который минимизирует совершения различного рода правонарушений, в том числе коррупционных. В этом смысле представляется возможным предоставить бóльшую финансовую свободу местному самоуправлению в России, поскольку это повысит эффективность их профессиональной деятельности, а реализация принципа единства публичной власти минимизирует риски нецелевого расходования средств.

В этой связи важно исследовать отдельные положения ст. 32 закона № 33-ФЗ, которые привнесли изменения в порядок перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. После введения нового закона в действие изменится сам подход к определению компетенции местного самоуправления, в результате чего муниципальные органы будут наделены: постоянными полномочиями, не подлежащими перераспределению (ч.1 ст.32); постоянными полномочиями, которые могут быть перераспределены в пользу субъекта Российской Федерации для их осуществления органами государственной власти субъекта (ч.2 ст. 32). Кроме того, органам местного самоуправления могут быть переданы полномочиями, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения, например, могут быть переданы закрепленные за субъектами Российской Федерации, но перераспределенные в пользу органов местного самоуправления полномочия (ч. 3 ст. 32). В законе № 33-ФЗ установлен самостоятельный порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, который отличается по своей природе от ранее рассмотренных механизмов перераспределения полномочий (ч. 8. ст.32 и ст. 34).

В срезе настоящего параграфа научный интерес представляет ч. 14 ст. 32 закона № 33-ФЗ, которая устанавливает следующее правило: в случае перераспределения полномочий, закрепленных за субъектами Российской Федерации в пользу органов местного самоуправления по правилам ч. 3 ст. 32 закона № 33-ФЗ, финансовое обеспечение исполнения настоящей полномочий возлагается на местные бюджеты с учетом обязательной передачи им соответствующих финансовых ресурсов со стороны субъекта Российской Федерации. Соответственно, новая норма устанавливает важное правило: перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не должно приводить к возникновению у последних необеспеченных

средствами и ресурсами полномочий, которые они фактически не могут исполнить или их исполнение наносит серьезный ущерб их деятельности в части исполнения иных полномочий.

Данный закон прямо указывает, что финансовое обеспечение осуществляется за счет ресурсов местного бюджета, который формируется, в частности, путем установления единых, дополнительных либо дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, поступлений по неналоговым доходам, а также посредством получения межбюджетных трансфертов в порядке, определенном БК РФ. Таким образом, новелла закона № 33-ФЗ направлена на минимизацию риска возникновения ситуаций, когда органы местного самоуправления при наличии большого числа полномочий фактически не имеют возможности их осуществлять в силу отсутствия необходимого финансового обеспечения.

Нельзя не отметить, что законодатель последовательно и продуманно подошел к созданию нового порядка разграничения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Представляется, что такой подход демонстрирует стремление законодателя к реальному обеспечению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, а не к формальному перераспределению полномочий. Новый порядок перераспределения полномочий представляет собой шаг к укреплению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и формированию более устойчивой модели взаимодействия органов публичной власти разного уровня.

В то же время важно учитывать, что эффективность использования порядка перераспределения полномочий будет зависеть от практики ее реализации. Таким образом, дальнейшее совершенствование законодательства в данной области должно сосредотачиваться на контроле за применением действующих норм и, при необходимости, на корректировке

финансово-правовых механизмов, регулирующих передачу полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации к муниципальным органам. И возможно, в перспективе потребуется переход к более масштабным реформам, обеспечивающим равномерное распределение финансовых ресурсов (прежде всего – налоговых доходов) между уровнями публичной власти и повышение реальной самостоятельности органов местного самоуправления.

Муниципальное имущество является важной частью экономической базы местного самоуправления, позволяя органам муниципальной власти вести хозяйственную деятельность, способствовать экономическому развитию муниципального образования, решать вопросы местного значения и удовлетворять потребности населения¹⁷². Исследователи выделяют довольно много признаков, присущих муниципальному имуществу, среди которых для целей настоящего исследования особо можно отметить самодостаточность, экономическую самостоятельность и независимость от остальных источников финансирования. Совокупность данных критериев, которые в различном сочетании и выражениях содержатся в большом количестве изданий, посвященных вопросам муниципального права, нуждается в подробном осмыслении и анализе, в том числе с точки зрения концепции единой публичной власти.

Не вызывает сомнений, что муниципальное имущество является базовым инструментом, с помощью которого органы местного самоуправления осуществляют самостоятельное управление хозяйственно-экономической сферой, а также обеспечивают решение вопросов местного значения исходя из принципа самодостаточности. Таким образом, предполагается, что местное самоуправление обладает необходимой материальной базой для собственного развития и удовлетворения потребностей проживающего на его территории населения». Однако одной

¹⁷² Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.

из проблем, до сих пор сохраняющих свою актуальность на протяжении всего современного этапа отечественной истории, является отсутствие у местного самоуправления возможности самостоятельного приобретения и содержания находящегося в их распоряжении имущества¹⁷³.

Практически все объекты, находящиеся в муниципальной собственности, ранее были переданы вышестоящими органами государственной власти. Причинами для этого можно назвать недостаток средств на приобретение и содержание дорогостоящих объектов в местных бюджетах, отсутствие широкого распространения практики частных инвестиций в муниципальное имущество, низкий уровень компетенции управленческого персонала и некоторые иные. В связи с этим современное решение экономико-хозяйственных вопросов местного уровня, включая развитие промышленности, создание рабочих мест, улучшение инфраструктуры, а также развитие ключевых сфер общественной жизни, невозможно без участия органов государственной власти и их взаимодействия с органами местного самоуправления¹⁷⁴.

Подобная модель взаимоотношений между органами различных уровней публичной власти имеет двойственный характер. Субъект Российской Федерации заинтересован, чтобы развитие местного самоуправления

на его территории проходило ускоренными темпами и равномерно, а качество жизни проживающего в них населения улучшалось. В то же время направление бюджетных средств на приобретение и содержание крупных объектов недвижимости или высокотехнологичных образцов техники для находящихся в муниципальной собственности предприятий и учреждений, развитие и модернизацию инфраструктуры самостоятельно за счет собственных средств значительно увеличило бы нагрузку на местные бюджеты и привело к резкому росту расходов.

¹⁷³ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 41.

¹⁷⁴ Шаломенцева Е. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Монография. Владимир, 2008. С. 35.

В этом смысле предоставление органами государственной власти материальных объектов в собственность муниципальных образований существенно облегчает ситуацию, когда муниципальные образования нуждаются в стратегически важных шагах к реализации собственного хозяйственного-экономического потенциала, но из-за стесненности в средствах не могут сделать этого самостоятельно¹⁷⁵.

Не менее важно также методическое сопровождение данных мероприятий, чтобы органы местного самоуправления и должностные лица контролировали порядок управления и качество работы соответствующих предприятий и иных переданных в их собственность объектов. Однако стоит обратить внимание на то, что подобная модель муниципально-государственных отношений напоминает состояние опеки, когда вышестоящий уровень публичной власти решает все вопросы, связанные с развитием соответствующей территории, тогда как роль муниципальной власти, к полномочиям которых отнесены эти аспекты, сводится лишь к доскональному исполнению полученных свыше указаний. Это в дальнейшем приводит к «стагнации» местного самоуправления, когда уполномоченные органы на местах не заинтересованы в решении важных задач, стоящих перед ними (даже относительно закрепленных за ними вопросов местного значения).

Для преодоления подобной тенденции необходимо реорганизовать сам процесс взаимодействия органов публичной власти различных уровней при формировании муниципального имущества, чтобы разграничить стратегически важные объекты недвижимости и инфраструктуры и иные, которые могут функционировать на долевой основе.

В отечественной модели местного самоуправления активно реализуется идея кооперации муниципальной власти с органами государственной власти. В соответствии с ней органы местного самоуправления регулируют не только

¹⁷⁵ Гончаров В.В. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, как элемент финансово-экономических основ местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право, 2011. № 9. С. 52-54.

круг общественных отношений, затрагивающих вопросы местного значения, но также принимают участие в реализации государственной политики вместе с органами государственной власти.

Как уже было отмечено передача отдельных государственных полномочий представляет собой сложную и достаточно формализованную процедуру, сопровождающуюся рядом гарантий для органов местного самоуправления, которые призваны упорядочить данный процесс и не допустить нарушения баланса между различными уровнями публичной власти. И одним из ключевых аспектов, представляющих большую теоретическую и практическую ценность, является проблема финансового обеспечения отдельных государственных полномочий.

Стоит отметить, что осуществление финансирования отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным образованиям, проводится за счет субвенций из соответствующих уровней бюджета. Использование собственных средств из бюджета муниципального образования при их осуществлении является лишь правом, но не обязанностью органов местного самоуправления. Подобное законодательное регулирование преследует цель предотвратить ранее наблюдавшуюся широкую практику передачи на местный уровень тех направлений деятельности, которые для региональных властей казались убыточными, чтобы освободить себя от необходимости их претворять в жизнь¹⁷⁶.

В результате значительные сферы жизнедеятельности оказались в довольно бедственном состоянии по причине того, что передача этих полномочий не сопровождалась финансовым обеспечением, тогда как средств местных бюджетов не хватало даже на решение вопросов местного значения. Дальнейшее законодательное регулирование ужесточило требования к процессу передачи отдельных государственных полномочий на местный

¹⁷⁶ Братко Т.Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий // Право и экономика, 2016. № 7. С. 66 - 71; № 9. С. 50 - 57.

уровень, но и на современном этапе существует ряд спорных моментов, не снимающих вопрос об эффективности этой процедуры с повестки дня.

В частности, существующая модель передачи отдельных государственных полномочий носит императивный, вертикальный характер. Это означает, что при соблюдении установленных федеральным законом процедур органы местного самоуправления не имеют реальных механизмов влияния на указанный процесс. В данном случае велик риск нарушения баланса между уровнями публичной власти, причем речь может идти не только о перегруженности местного самоуправления большим кругом задач, которые они на себя не возлагали, но и недостатке финансового обеспечения.

Однако, законодателем предпринята попытка решить обозначенную проблему. Закон № 33-ФЗ ввел правило, направленное на возможность выражения мнения органов местного самоуправления при передаче государственных полномочий. Так, **часть 8 статьи 34** данного закона закрепляет, что *при внесении законопроекта субъекта РФ о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий законодательный орган должен получить заключение совета муниципальных образований данного субъекта*. Данная норма закрепляет обязательность участия совета муниципальных образований в процессе законодательного регулирования передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. То есть, мы можем наблюдать впервые закрепление возможности оказывать влияние местной власти на принимаемые решения органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, приветствуя внимание законодателя к обозначенной проблеме, стоит признать, что указанное нововведение не решает проблемы в полной мере. Среди прочего, это связано с тем, что закон не обязывает учитывать заключение совета муниципальных образований при принятии закона субъекта Российской Федерации о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления (что, вероятно, выглядит

логичным с точки зрения законодательного процесса, но препятствует развитию механизмов влияния органов местного самоуправления на формирование собственной компетенции). В этой связи, видится целесообразным законодательно закрепить обязанность законодательных органов субъектов Российской Федерации рассматривать заключение совета муниципальных образований с обязательным мотивированным обоснованием своей позиции. Важно установить правило, согласно которому отсутствие положительного заключения препятствует принятию законопроекта в первоначальном виде, и необходимости проведения согласительных мер с органами местного самоуправления.

Также представляется целесообразным предусмотреть участие в процессе передачи государственных полномочий не только совета муниципальных образований, но и органов местного самоуправления конкретного муниципального образования, которому эти полномочия передаются. Роль последних может быть консультативной с перспективой дальнейшего расширения возможности органов местного самоуправления влиять на принимаемые решения вплоть до распространения практики договорного типа передачи отдельных государственных полномочий.

С финансовой точки зрения стоит отметить, что нередко наблюдается проблема, когда предоставленные местным бюджетам субвенции не покрывают всех необходимых расходов, связанных с реализацией переданных полномочий, а отказ от их осуществления возможен только в судебном порядке¹⁷⁷. И хотя ответственность за исполнение данных полномочий органы местного самоуправления несут только в рамках выделенных средств и ресурсов, это не снимает актуальности с данной проблемы.

Помимо этого, на практике может возникнуть ситуация, когда недостаток финансирования либо становится формальным основанием для

¹⁷⁷ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007. С. 51.

отказа от дальнейших мероприятий, которые могут иметь неотложный или необходимый характер, либо вынуждает местные власти выделять средства из местного бюджета, и при этом нарушается требование федерального закона об ограничении ответственности органов местного самоуправления за предоставленные за счет субвенций ресурсы и средства¹⁷⁸.

Расширение практики учета мнения органов местного самоуправления в решении вопроса о передаче государственных полномочий смогло бы отчасти решить указанную проблему. Кроме того, представляется, что для совершенствования механизма передачи отдельных государственных полномочий необходимо упорядочить методику расчета выделяемых из бюджетов бюджетной системы финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, а также обратить внимание на договорный тип передачи этих полномочий.

Ученые отмечают, что указанный тип имеет ряд характерных преимуществ, которые отличают его от императивной модели¹⁷⁹. В частности, он предполагает глубокий уровень взаимодействия между органами публичной власти разного уровня, результатом которого является более четкое представление о существе передаваемых полномочий, о средствах их финансирования и о конкретных формах их осуществления. Также договорный тип передачи полномочий обладает большей гибкостью, чем императивный: к примеру, если в ходе их реализации будет обнаружен недостаток финансовых средств, то эта проблема может быть решена более оперативно путем переговоров и внесения изменений в соответствующие документы без бюрократических проволочек (тогда как процесс изменения закона о передаче полномочий и иных нормативных актов может значительно затянуться и привести к затягиванию решения возникшей проблемы).

¹⁷⁸ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. С. 415.

¹⁷⁹ Попова Н.Ф. О государственных полномочиях органов местного самоуправления // Современный юрист, 2016. № 1. С. 9 - 18.

Примечательно, что возможность использования данного механизма взаимодействия органов публичной власти уже заложена в законодательство в части взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации (ст. 50 закона № 414-ФЗ), которое в своем основании имеет договор о разграничении полномочий, который рассматривается законодательным органом субъекта федерации и в случае его одобрения подписывается между главой субъекта Российской Федерации и Президентом России.

Соответственно, при взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления данный механизм договорного разграничения полномочий может быть адаптирован с учетом особенностей передаваемых компетенций.

В качестве примера приведем опыт использования механизма передачи полномочий на договорной основе в автономном городе Буэнос-Айрес, столицы Аргентины. Буэнос-Айрес разделен на небольшие муниципальные образования – коммуны, которые являются единицами политического и административного управления. Некоторые полномочия коммунам предоставляются Конституцией Аргентины (например, принятие бюджета, управление коммунальным имуществом и т.д.), а другие реализуются совместно с региональными властями (например, контроль за соблюдением правил использования общественных пространств). И именно в части совместных полномочий региона и местных органов реализуется механизм договорной передачи отдельных государственных полномочий. Данные полномочия передаются не в силу закона, а органами исполнительной власти совместно с органами местного самоуправления¹⁸⁰. Данный опыт может быть частично использован и в России.

Также в литературе активно освещается проблема, связанная с распространением на практике «скрытого» типа передачи полномочий

¹⁸⁰ Комлев Е.Ю. Правовые основы организации местного самоуправления в Автономном городе Буэнос-Айрес // Закон и право, 2024. № 2. С. 63-67.

на уровень местного самоуправления. Органы государственной власти фактически передают на уровень местного самоуправления решение определенных вопросов без предоставления соответствующих источников финансирования, тем самым обходя требования федерального закона¹⁸¹. Часто они фигурируют в актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанных с участием местного самоуправления в реализации мероприятий, затрагивающих интересы регионов, определяя при этом направления расходования средств местных и региональных бюджетов, что представляет собой нарушение требований федерального закона о передаче полномочий на местный уровень только в установленной им форме¹⁸².

Впоследствии судебная практика по этому вопросу активно расширялась, признавая соответствующие акты незаконными по причине недопустимости нарушения принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы¹⁸³. Одним из возможных направлений совершенствования закона № 33-ФЗ мог бы стать нормативный запрет подобного механизма «императивного взаимодействия» органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Подобные проявления взаимодействия прямо указывают на значимые «изъяны» преобладающей сегодня императивной модели передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень. В настоящее время практика «скрытой» передачи полномочий органам местного самоуправления постепенно уходит в прошлое, но эту проблему нельзя считать окончательно решенной. Именно поэтому переход к договорной модели представляется успешным решением данной проблемы, при котором учитывались

¹⁸¹ Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право, 2014. № 4. С. 2 - 19.

¹⁸² Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 56.

¹⁸³ Определение Верховного Суда РФ от 01.12.2004 № 89-Г04-13 // Справочно-правовая система Консультант Плюс; Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2006 № 58-Г06-25 // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

бы интересы разных уровней публичной власти. Но в рамках потенциального использования договорной модели передачи полномочий региональными властями органам местного самоуправления необходимо предусмотреть механизмы предупреждения навязывания заключения соглашений. Например, при наличии оснований о невозможности исполнения полномочий законодательно закрепить возможность одностороннего отказа местных органов самоуправления от заключения такого соглашения. Кроме того, решение данной проблемы также может состоять в повышении степени участия органов местного самоуправления (например, в рамках проведения консультаций или при реализации механизмов координации) при передаче тех или иных полномочий.

Дополнительного анализа требует вопрос о межбюджетных трансфертах. На сегодняшний день легальное определение термина «межбюджетные трансферты» представлено в БК РФ, согласно ст. 6 которого межбюджетные трансферты представляют собой финансовые средства, которые один бюджет внутри бюджетной системы Российской Федерации перечисляет другому бюджету в установленном порядке.

В этой связи, стоит отметить, что глава 16 БК РФ претерпела изменение наименования. Если ранее она носила название «Межбюджетные отношения», то после корректировок стала называться «Межбюджетные трансферты». Такое переименование, с одной стороны, ограничило круг регулируемых вопросов, но с другой точнее отразило актуальные механизмы финансовых взаимосвязей между бюджетами.¹⁸⁴

К основным видам межбюджетных трансфертов относятся дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, субсидии, субвенции, другие межбюджетные трансферты этим же бюджетам, а также трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Следует подчеркнуть, что действующая редакция БК РФ не содержит общего определения терминов «субсидия» и «субвенция». Эти понятия были

¹⁸⁴ Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры (издание четвертое, пересмотр.) (Болтинова О.В.). - М.: «Норма: ИНФРА-М», 2023. С. 174.

исключены в ходе внесения поправок, что представляется не совсем обоснованным, так как привело к утрате точности в понимании отдельных форм межбюджетных трансфертов. Вместе с тем БК РФ по-прежнему раскрывает содержание отдельных разновидностей субсидий и субвенций.

Анализ норм бюджетного законодательства позволяет сделать вывод, что субсидией следует считать бюджетные средства, предоставляемые на условиях софинансирования расходных обязательств. Речь идет о выполнении полномочий региональных органов государственной власти в пределах их компетенции или в сферах совместного ведения с Российской Федерацией, а также о расходных обязательствах местного самоуправления по вопросам местного значения. Вместе с тем, исходя из различных положений БК РФ, субсидии могут предоставляться разным субъектам, тогда как в рамках настоящего исследования необходимо определить межбюджетные трансферты органам местного самоуправления.

Так, статья 139 БК РФ фактически закрепляет, что субсидии, направляемые из регионального бюджета в местные бюджеты, представляют собой форму межбюджетной передачи средств. Такие финансовые поступления предназначены для совместного финансирования тех расходных обязательств, которые возникают у органов местного самоуправления при реализации вопросов местного значения.

Субвенция же представляет собой разновидность межбюджетного трансферта, посредством которого федеральный центр направляет финансовые средства регионам для покрытия их расходных обязательств, а также обязательств муниципальных образований, возникающих при реализации переданных им функций государства. Конкретные определения субвенций применительно к разным уровням публичной власти содержатся в статьях 138.5 и 138.6 БК РФ.

Определение дотаций закреплено в статье 6 БК РФ и под ними понимаются межбюджетные поступления, предоставляемые на бесплатной, безвозвратной основе без установления специальных условий

или направлений их использования. В этой связи, можем выделить отдельные задачи, которые выполняют межбюджетные трансферты, в том числе:

- трансферты обеспечивают сглаживание различий в финансовом обеспечении территорий. Нет сомнений, что муниципальные образования существенно отличаются по уровню доходов, и такие поступления позволяют финансово слабым территориям обеспечивать население базовыми социальными услугами.

- трансферты обеспечивают реальную возможность исполнения делегированных полномочий. Когда государство передает органам местного самоуправления отдельные полномочия, их исполнение требует соответствующего финансирования, которое и предоставляется через трансферты.

- трансферты позволяют государству развивать значимые для него проекты. Трансферты могут быть предоставлены для поддержки проектов и программ, которые важны для региона или всей страны, таких как развитие инфраструктуры, экологии или транспорта;

- компенсация затрат на реализацию государственных программ. Местные органы могут получать трансферты для выполнения федеральных или региональных программ, например, нацпроектов;

- поддержка инфраструктурных объектов. Трансферты направляются на финансирование социально значимых объектов, таких как школы, больницы, дороги, которые требуют значительных затрат;

- покрытие дефицита бюджета. В случае нехватки собственных доходов трансферты помогают органам местного самоуправления сбалансировать бюджет.

Следует подчеркнуть, что дотации имеют иную правовую природу по сравнению с субсидиями и субвенциями. Если субсидии предоставляются по усмотрению органов власти и при соблюдении установленных условий, а субвенции подлежат обязательному перечислению тем органам, которым

переданы соответствующие полномочия, то механизм предоставления дотаций основывается на иных принципах. Так, Конституционный Суд в своем постановлении от 17 июня 2004 года № 12-П отметил, что бюджеты субъектов и муниципальных образований не являются автономными в полном смысле слова, а входят в общую финансовую систему страны.¹⁸⁵

Исходя из смысла статей 7 и 19 Конституции Российской Федерации следует, что отсутствие необходимого финансирования у субъекта Российской Федерации или муниципального образования требует применения механизмов бюджетного выравнивания. Сбалансированность соответствующего бюджета достигается, в том числе, путем предоставления финансовой поддержки из вышестоящего уровня бюджетной системы.

Таким образом, несмотря на формульную самостоятельность органов публичной власти и соответственно независимость их бюджета друг от друга, и отсутствие прямого требования к вышестоящему бюджету о предоставлении финансирования нижестоящему бюджету, он имеет право и в определенном смысле обязан предоставлять дотации нижестоящему бюджету при недостаточности собственных доходов для обеспечения возможности исполнения возложенных задач. В 2023 году был принят Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»¹⁸⁶. При анализе данного федерального закона заметно, что количество субсидий в несколько раз превышает количество дотаций и направлены они прежде всего на реализацию тех или иных программ: развитие транспортной системы, развитие сельского хозяйства, рыбохозяйственного комплекса и т.д. На это есть ряд причин.

¹⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.07. 2004. № 27 ст. 2803

¹⁸⁶ Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.12.2023, № 49 (часть I, II, III), Ст. 8657

Во-первых, субсидии предназначены для финансирования конкретных целей, таких как реализация отдельных программ или проектов, например, строительство объектов инфраструктуры или проведение социальных мероприятий, которые требуют немало затрат и соответственно органы местного самоуправления нуждаются в них в большей степени. Во-вторых, использование подобных средств связано с строгим контролем со стороны государства, которое следит за использованием целевых средств. В-третьих, в некоторых случаях субсидии направлены на финансирование инициативы со стороны местного самоуправления.

Представляется, что именно по этим причинам субсидии являются более популярным механизмом предоставления финансирования органам местного самоуправления нежели дотации. Представляется, что предоставление большего объема финансирования посредством субсидий будет оставаться и в будущем, поскольку конкретное финансирование под решение отдельных задач является более эффективным и при этом снижает риск совершения коррупционных правонарушений и преступлений.

Однако, интересно отметить, что в законе № 33-ФЗ подход к дотациям несколько скорректирован. В ч. 3 ст. 72 закона № 33-ФЗ установлено, что в случаях, определенных законодательством, из бюджетов субъектов Российской Федерации, могут предоставляться иные дотации, источником которых являются дотации, предоставленные из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели. Оформление указанных дотаций осуществляется субъектом Российской Федерации путем принятия закона о региональном бюджете или нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Представляется, что норма права указывает на несколько важных фактов: во-первых, признается необходимость большего финансового стимулирования местных бюджетов, тем самым повышая их эффективность и самостоятельности; во-вторых, в очередной раз повышается роль региона

во взаимодействии с местным самоуправлением, который получает дополнительные возможности влияния на муниципальную власть на своей территории

Другой формой межбюджетных трансфертов являются иные межбюджетные трансферты. По сути, они близки к субсидиям, но могут полностью покрывать расходы бюджета, тогда как субсидии предоставляются на условиях долевого финансирования. Основания для их выделения шире: средства из федерального бюджета могут направляться на софинансирование обязательств региональных органов власти и органов местного самоуправления, если соответствующие полномочия не урегулированы федеральными или региональными законами, а также на выполнение полномочий в сферах совместного ведения с Российской Федерацией

или субъектами Российской Федерации, или использоваться из резервных фондов Президента и Правительства Российской Федерации. Дополнительно трансферты могут предоставляться в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Стоит отметить, что серьезной проблемой остается неопределенность объемов и условий предоставления трансфертов, что осложняет долгосрочное бюджетное планирование местного самоуправления. Изменения федеральной или региональной политики финансирования местного бюджета могут сокращать объемы трансфертов или изменять правила их предоставления. Эту ситуацию можно исправить через закрепление на законодательном уровне минимального уровня трансфертов в каждой сфере на определенный срок (например, пять лет) или через законодательно установленное обязательное участие муниципальных образований при распределении средств. Такой подход обеспечит стабильность финансирования и позволит органам местного самоуправления уверенно планировать реализацию своих проектов и выполнение возложенных задач.

Таким образом, существующая модель взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в финансово-экономической сфере характеризуется повышенным влиянием органов государственной власти на местное самоуправление. Нельзя не отметить предпринятые законодателем меры, направленные на частичное решение обозначенных проблем, что нашло отражение в нормах закона № 33-ФЗ. Прежде всего, речь идет о правилах, закрепленных в ч. 14 ст. 32 закона

№ 33-ФЗ, которые обязывают при перераспределении государственных полномочий субъектов Российской Федерации в пользу органов местного самоуправления финансово обеспечивать осуществление таких полномочий.

Для дальнейшего совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере могут быть предложены различные направления.

Важным направлением следует считать корректировку существующей налоговой политики. Представляется, что после анализа практики применения положений ст. 32 закона № 33-ФЗ, связанных с финансовым обеспечением перераспределенных от органов государственной власти в пользу органов местного самоуправления полномочий, требуется качественная доработка общего механизма отчислений от федеральных и региональных

налогов

и сборов, что позволит увеличить доходную часть местных бюджетов, не прибегая к межбюджетным трансфертам. Таким образом, названные предложения по улучшению собственного финансирования направлений деятельности органов местного самоуправления будут способствовать совершенствованию не только финансовой системы в рамках отдельных муниципальных образований, но и повысят эффективность и качество решения возложенных на местное самоуправления задач.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления образует важную сферу их ответственности, но реализация этого механизма осложнена финансовыми и организационными проблемами.

Несмотря на наличие императивных норм о недопустимости передачи полномочий без финансирования, формальность и негибкость существующей модели снижают ее эффективность. Методы расчета необходимых финансовых затрат нередко определяются только вышестоящим уровнем власти без учета реальных расходов муниципальных образований, что ведет к дополнительной нагрузке на местные бюджеты. Представляется целесообразным совершенствование существующих подходов за счет договорных механизмов и более активного взаимодействия органов публичной власти различного уровня.

Раздел 2.3 Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц как институциональная основа их взаимодействия с органами государственной власти

Взаимодействие органов местного самоуправления и региональной власти проявляется в том числе посредством применения мер юридической ответственности к органам местного самоуправления и отдельным должностным лицам. Возможность привлечения к ответственности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц является прямой реализацией принципа законности и соблюдения прав человека и гражданина¹⁸⁷. Проводя буквальное толкование норм законодательства можно отметить, что ответственность вышеуказанных лиц можно классифицировать на:

- ответственность перед населением;
- ответственность перед государством;

¹⁸⁷ Здесь и далее в настоящем параграфе речь идет об особом виде ответственности, заключающемся в досрочном прекращении полномочий органов и/или должностных лиц местного самоуправления. В юридической литературе не сформулировано единой позиции о том, к какому виду ответственности (конституционной, муниципальной или иной) относится подобный вид ответственности (см.: Комлев Е.Ю. Ответственность представительного органа муниципального образования: концептуальный подход // Антиномии, 2023. С. 121-145). В рамках настоящего исследования акцент в этой части делается непосредственно на механизмах взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ по вопросу о привлечении первых к ответственности.

- ответственность перед физическими и юридическими лицами.

В рамках настоящего исследования интерес представляет прежде всего ответственность органов местного самоуправления перед государством, которая, впрочем, в рамках закона № 33-ФЗ таковой не именуется. Однако основания и порядок привлечения к такой ответственности концептуально был сохранен, в связи с чем нет оснований отрицать, что в большинстве случаев новый закон о местном самоуправлении, говоря об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, подразумевает прежде всего ответственность перед государством.

В отличие от закона № 131-ФЗ, закон № 33-ФЗ не выделяет вопросы ответственности органов местного самоуправления в отдельный раздел, а включает соответствующие нормы в главу «Организационные основы местного самоуправления». Такой подход представляет интерес для научного анализа, поскольку порождает вопросы о практических возможностях привлечения муниципальных органов к ответственности. Например, в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования основаниями могут служить отрешение, отставка, реорганизация муниципального образования, изменение численности избирателей и т.д. Очевидно, что, например, прекращение полномочий в связи с увеличением численности избирателей не может являться основанием для привлечения к ответственности, хотя оно и влечет за собой последствия, схожие с последствиями отрешения от должности или удаления в отставку.

Проводя сравнительный анализ норм закона № 131-ФЗ и закона № 33-ФЗ нельзя не отметить, что многие нормы об ответственности полностью продублированы в новом законе, и соответственно фактически органы местного самоуправления также могут быть привлечены к муниципальной ответственности. В этой связи необходимо отграничивать меры ответственности, связанные с неправомерными действиями или бездействием органов местного самоуправления, которые влекут за собой

негативные последствия и последствиями юридических фактов, не связанных с негативными действиями органов местного самоуправления.

Стоит отметить, что меры юридической ответственности различаются в зависимости от того, орган местного самоуправления или должностное лицо привлекается к ответственности. Так, ответственность представительного органа муниципального образования регламентирована статьей 17 закона № 33-ФЗ, а ранее – статьей 73 закона № 131-ФЗ и связана с непосредственной деятельностью указанного органа местного самоуправления – правотворчеством. Указанной нормой установлено три самостоятельных основания привлечения представительного органа к ответственности перед государством:

- в случае, если представительный орган муниципального образования принял правовой акт, который противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы;

- если суд установит факт, того что представительный орган муниципального образования, сформированный в полном составе, не провел свое заседание на протяжении трех месяцев;

- в случае если судом установлен факт бездействия представительного органа власти на протяжении трех месяцев подряд.

Данные основания влекут за собой возможность привлечения представительного органа ответственности в виде его роспуска путем принятия закона субъекта Российской Федерации. Проект вносится в представительный орган высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Соответственно устанавливаются основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части возложения ответственности и осуществления контроля, что отражает реализацию принципа единства публичной власти.

Однако, как верно отмечает Е.Ю. Комлев, «не до конца прояснена природа инициативы о роспуске представительного органа, в частности, является ли внесение проекта закона о роспуске правом или обязанностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»¹⁸⁸; продолжая размышления ученый пишет, что признание законодательной инициативы обязанностью противоречит самой ее природе, а роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации сводится к нулю. Представляется, что законодатель не случайно установил целую процедуру роспуска представительного органа и лишь несовершенство юридической техники вызывает определенные сомнения об установленной процедуре.

После вступления в силу закона о роспуске полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются¹⁸⁹. Представительный орган в лице депутатов может быть не согласен с вынесенным «решением» и в 10-дневный срок с момента вступления закона в силу вправе его обжаловать. И данное положение вызывает определенные вопросы: почему представительный орган не может обжаловать принятый закон сразу без условия вступления его в законную силу? Ведь в таком случае у суда будет больше времени на рассмотрение спора по существу и в меньшей вероятности сложится ситуация, когда представительный орган местного самоуправления был распущен, но в то же время он продолжает действовать как субъект правоотношений и фактически представительная власть в муниципальном образовании отсутствует. При этом стоит учитывать, что законом установлено, что суд при поступлении жалобы представительного органа местного самоуправления должен ее рассмотреть и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

При детальном рассмотрении правил о привлечении представительного органа к ответственности по закону № 33-ФЗ можем заметить схожие

¹⁸⁸ Комлев Е.Ю. Ответственность представительного органа муниципального образования: концептуальный подход // Антиномии, 2023. С. 121-145.

¹⁸⁹ П. 2 ст. 73 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

правила, содержащиеся в законе № 131-ФЗ: от оснований, до порядка отпуска. Однако примечательны и отличия; в частности, в ч. 1 ст. 73 закона № 131-ФЗ установлено, что в случае если представительный орган муниципального образования принял нормативный правовой акт, противоречащий законодательству, то порядок привлечения органа к ответственности предусматривал обязательность вынесения двух решений суда: решение, подтверждающее факт того, что представительный орган вынес

не соответствующий закону нормативный правовой акт и решение, подтверждающее факт неисполнения первого решения суда. По новым правилам, установленным ч.3 ст. 17 закона № 33-ФЗ порядок привлечения представительного органа муниципального образования к ответственности предполагает лишь одно решение суда, которое устанавливает факт принятия нормативного акта, противоречащего законодательству. И его неисполнение в течении трех месяцев влечет за собой состав правонарушения. Данные изменения стоит оценить положительно: существенно упрощается порядок привлечения к ответственности, что делает его более действенным инструментом правового контроля. Вместе с тем, такое «ускорение» процедуры не должно повлечь чрезмерного давления на органы местного самоуправления; иное бы могло нарушить принцип самостоятельности местного самоуправления.

Глава муниципального образования, как лицо обладающие высшим правовым статусом в муниципальном образовании несет ответственность за деятельность на вверенной ему территории, и он является представителем муниципального образования во взаимодействии с населением и органами государственной власти. Нормы, регулирующие его ответственность, прописаны в статье 74 закона № 131-ФЗ (аналогичные нормы ответственности распространяются и на главу местной администрации). В законе № 33-ФЗ закреплены схожие с уже

существующими правилами о привлечении к ответственности главы муниципального образования.

Во-первых, глава муниципального образования несет ответственность как перед представительным органом¹⁹⁰, так и перед органами государственной власти. При этом представительный орган обладает полномочием принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку, что предполагает «активное взаимодействие представительного органа с действующим главой муниципального образования, а также с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации»¹⁹¹. Законодательство предусматривает конкретные основания (которые законом № 33-ФЗ были расширены по сравнению с законом № 131-ФЗ), а также подробную процедуру привлечения к ответственности.

Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации заключается в том, что он, во-первых, имеет право инициировать процедуру удаления в отставку; во-вторых, учет его мнения является обязательным; в-третьих, при рассмотрении вопросов, связанных с переданными государственными полномочиями, его согласие является обязательным.

Несмотря на то, что удаление в отставку является прежде всего мерой ответственности главы муниципального образования перед представительным органом муниципального образования (а в конечном счете – перед населением), роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в этом вопросе является довольно весомой. Это является частным примером реализации принципа единства публичной власти.

В этой связи, большой интерес представляет такая мера ответственности, как отрешение главы муниципального образования и/или главы местной администрации от должности.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе отрешить от должности главу муниципального образования и (или)

¹⁹⁰ Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2010. № 3. С. 2 - 5.

¹⁹¹ Статья 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

руководителя местной администрации в случаях, когда ими издан нормативный акт, признанный судом противоречащим актам более высокой юридической силы, либо когда их действия, по установленному судом факту, создают угрозу государственной безопасности или иным образом причиняют ей ущерб. Долгое время указанные обстоятельства были единственными для отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Однако с принятием закона № 414-ФЗ, а также закона № 33-ФЗ, основания для отрешения расширились. В частности, речь идет об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий. В данном случае примечательно то, что решение об отрешении, в отличие от «классических» оснований, может быть принято без наличия решения суда, установившего факт неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных государственных полномочий. Для принятия решения об отрешении требуется предварительное вынесение выговора/предупреждения, после которых у главы муниципального образования и/или главы местной администрации есть месяц для принятия соответствующих мер.

Говоря об отрешении от должности и удалении в отставку, указанные меры несколько схожи в части результата – прекращения полномочий главы муниципального образования. При этом в случае отрешения от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает решение единолично (в большинстве случаев для этого требуется решение суда, но даже в этом случае высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе оценивать степень исполнения решения суда и принятые меры), а в случае удаления в отставку решение остается за представительным органом в лице установленного количества депутатов»¹⁹². При этом роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при удалении в отставку остается весомой.

¹⁹² Докторова А.Т. Удаление в отставку главы муниципального образования // Российская юстиция, 2018. № 6. С. 26-28.

При изучении данных положений становится очевидным, что фактически ответственность главы муниципального образования и/или главы местной администрации перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации выходит на первый план¹⁹³. Данный тезис подтверждается тем, что в случае отрешения от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не исследует консультативное мнение представительного органа и в этом смысле мы можем наблюдать широкую дискрецию органов и должностных лиц государственной власти субъектов Российской Федерации, их превалирующее значение в части привлечения к юридической ответственности главы муниципального образования/местной администрации.

В научной литературе обилие у органов государственной власти субъектов Российской Федерации рычагов, позволяющих инициировать процедуру по отрешению от должности и удалению в отставку, вызывает вопросы¹⁹⁴. К примеру, для выдвижения обращения об удалении главы муниципального образования в отставку со стороны местных депутатов необходим ряд условий (например, обращение должны подписать не менее трети депутатов от общего установленного числа, неудовлетворительная оценка работы главы муниципального образования должна повториться два раза подряд), тогда как для высшего должностного лица субъекта Российской Федерации требуется лишь факт обращения в представительный орган по определенным законом основаниям.

С точки зрения принципа единства публичной власти не вызывает сомнений, что глава муниципального образования должен нести ответственность за осуществление своих полномочий и перед органами государственной власти (например, за исполнение отдельных

¹⁹³ Гладких Н.М. К вопросу о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2009. № 3. С. 4-6.

¹⁹⁴ Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право, 2016. № 3. С. 223 - 233.

государственных полномочий)¹⁹⁵. Но закрепление широких полномочий по привлечению к ответственности главы муниципального образования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации вносит определенный дисбаланс с точки зрения взаимодействия органов публичной власти.

Указанные положения следует анализировать в комплексе с иными нормами нового закона о местном самоуправлении. Важными новеллами закона № 33-ФЗ стали расширение участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в избрании главы муниципального образования. В административных центрах субъектов Российской Федерации глава муниципального образования избирается представительным органом из кандидатов, которые выдвигаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Аналогичный порядок может устанавливаться и для других муниципальных образований на основании регионального законодательства. Указанная практика, в совокупности с расширением полномочий высшего должностного лица субъекта по назначению временно исполняющих обязанности главы муниципального образования и (или) руководителя местной администрации, а также с нормативным закреплением процедур согласования при назначении отдельных муниципальных должностных лиц, демонстрирует заметное усиление влияния региональных органов государственной власти на систему местного самоуправления.

Именно поэтому, нам представляется, что современное состояние механизма привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц не предусматривает в полной мере принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Считаем, что механизм нуждается в балансировке со стороны законодателя. Такой порядок должен опираться в первую очередь

¹⁹⁵ Шайхуллин М.С. Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления // Государственная власть и местное самоуправление, 2017. № 2. С. 51-56.

на принцип единства публичной власти и принцип самостоятельности местного самоуправления. В этом смысле должен быть соблюден баланс между элементами централизации и децентрализации публичной власти; кроме того, должны быть учтены упомянутые ранее критерии взаимодействия органов публичной власти, указанные в статье 132 Конституции Российской Федерации и статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 года №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – закон № 394-ФЗ).

В этой связи, с учетом общих тенденций развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, и изменения в части привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности (упрощение процедуры роспуска представительного органа, расширение оснований для отрешения от должности и удаления в отставку, в том числе оснований, не требующих подтверждения в судебном порядке), представляет целесообразным усилить влияние органов и должностных лиц местного самоуправления при решении вопрос о привлечении их к ответственности.

Прежде всего, следует расширить практику учета мнения представительного органа при отрешении главы муниципального образования и/или главы местной администрации от должности. Представляется, что как минимум по основаниям, не требующим предварительного судебного решения, возможно установить обязательное согласие представительного органа при отрешении от должности.

Применительно к новым основаниям для отрешения от должности (отрешение на основании выговора, предупреждения) следует отметить следующее. Фактически законодательство не предусматривает возможности обжалования вынесенной меры (выговор, предупреждение) ни в административном, ни в судебном порядке, тем самым ограничивая способы защиты местного самоуправления. Представляется, что глава

муниципального образования должен иметь право оспорить указанные меры в суде, подобную норму необходимо закрепить с указанием соответствующих механизмов и сроков рассмотрения.

Введение указанных мер направлено на совершенствование форм сотрудничества между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере привлечения последних к ответственности. Тем самым создается определенный баланс, позволяющий частично нивелировать усиливающееся доминирование принципа единства публичной власти над началом самостоятельности местного самоуправления.

ГЛАВА III. ВЗАИМНОЕ ВЛИЯНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДРУГ ДРУГА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Раздел 3.1 Совершенствование регулирования влияния органов государственной власти на формирование и деятельность органов местного самоуправления

Одной из особенностей организации местного самоуправления в федеративных государствах является активное участие субъектов федерации в правовом регулировании вопросов организации муниципальной власти.

В целом ряде федеративных государств субъекты федерации обладают значительной дискрецией по рассматриваемому вопросу, которая зачастую ограничена лишь нормами федеральной конституции. В Российской Федерации устоялся иной подход, который, как показано ранее, в немалой степени связан с особенностями исторического развития России. Федеральное законодательство играет важнейшую роль в регламентации функциональных, организационных, территориальных основ местного самоуправления.

В то же время значительной дискрецией по рассматриваемому вопросу обладают и субъекты федерации. Так, именно законами субъектов Российской Федерации, с опорой на федеральное законодательство, определяются виды и границы муниципальных образований, порядок формирования, в том числе избрания, органов и должностных лиц местного самоуправления, компетенция муниципальных образований.

При этом обозначенные правоотношения в части взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления по обозначенным вопросам отличаются динамичностью. Федеральный законодатель стремится обеспечить должный баланс в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в целом, их взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с сохранением гарантий реализации принципа самостоятельности местного самоуправления.

Представляется, что в рамках обозначенных сфер (территориальное устройство, формирование органов местного самоуправления, компетенция местного самоуправления) выстраивание взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является важнейшей задачей, что находит отражение в самой природе принципа единства публичной власти.

Важно отметить, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам формирования органов местного самоуправления проводится различно в зависимости от органа, о котором идет речь. Органы власти субъектов Российской Федерации, согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации, оказывают влияние на формирование органов местного самоуправления несмотря на то, что согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется самостоятельно и под свою ответственность. Соответствующая норма введена в рамках конституционной реформы; фактически была осуществлена конституционализация норм ординарного федерального законодательства в части участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления.

Одной из сфер, в которых органы законодательной власти субъектов Российской Федерации оказывают значительное влияние на деятельность органов местного самоуправления является определение порядка формирования последних. Так, отечественное законодательство относит представительный орган муниципального образования к числу обязательных.

Он является ключевым элементом системы принятия решений на местном уровне. К их числу относятся финансово-экономические, управленческие, кадровые и ряд других вопросов. Законодательство предоставляет довольно большой простор для его деятельности, регулярно увеличивая круг его полномочий. Подобный подход призван способствовать развитию активности и самостоятельности местных властей, дав им простор для принятия всех необходимых мер для обеспечения эффективного развития муниципальных образований¹⁹⁶.

По общему правилу представительный орган муниципального образования формируется путем прямых муниципальных выборов, в которых принимают участие лица, проживающие в пределах муниципального образования¹⁹⁷, что наиболее отвечает принципу народовластия. Тем не менее, существует ряд проблем, связанных с процедурой выборов в местные советы депутатов. Их решения призваны обеспечить наиболее эффективную организационно-правовую основу для решения наиболее важных вопросов местного характера, при этом обеспечив условия для участия в этих процессах самого населения в условиях концепции единства публичной власти.

Так важным является вопрос о применении на муниципальных выборах избирательных систем. По общему правилу они определяются законами субъектов Российской Федерации, следовательно, уместно говорить о существенной дискреции субъектов Российской Федерации, которые создавали по своему усмотрению правовые нормы, определяющие процедуру избрания муниципальных депутатов. С принятием закона № 33-ФЗ субъектами Российской Федерации должно быть учтено количество избирателей при выборе той или иной избирательной системы¹⁹⁸. Так, к примеру в ч. 7 ст. 44 указанного закона установлено, что «Выборы

¹⁹⁶ Стрельников А.О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 1 - 10.

¹⁹⁷ Часть 2 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁹⁸ Часть 7 статьи 44 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

депутатов представительных органов городских округов, муниципальных округов

с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам».

Это было связано с проблемой, когда субъекты Российской Федерации, не принимая во внимание влияние характеристик той или иной избирательной системы на результаты голосования, в произвольном порядке определяли

их набор при выборах в муниципальные образования – то есть было определено, что полная свобода деятельности субъектов Российской Федерации в области формирования правовой базы для формирования представительных органов местного самоуправления не может быть им предоставлена в силу их некомпетентности.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П¹⁹⁹ уточнил критерии выбора избирательных систем на муниципальном уровне. Он признал мажоритарную систему предпочтительной для малых поселений, где голосуют за конкретных кандидатов, а пропорциональная система может исказить результаты. Суд также допустил участие общественных объединений, а не только политических партий. Мажоритарная система с многомандатными округами может включать элементы пропорциональности, однако ее эффективность ограничена в небольших муниципальных образованиях. Смешанная система, сочетающая мажоритарный и пропорциональный принципы, может быть перспективной для крупных городов, обеспечивая баланс между интересами партий и индивидуальных кандидатов.

¹⁹⁹ 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 5, 2011

Кроме прямых выборов, федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации вводить систему делегирования депутатов из представительных органов нижестоящих муниципальных образований.

Подобные нормы стали предметом рассмотрения со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 18.05.2011 № 9-П²⁰⁰ пришел к выводу о том, что нормы законодательства, регулирующие процесс перехода от прямых выборов в представительный орган муниципального района к делегированному способу, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку содержат гарантии учета мнения граждан и устанавливают усложненную процедуру такого изменения.

В современных условиях данная проблема в некотором смысле отходит на второй план в связи с переходом большинства субъектов Российской Федерации к одноуровневой модели муниципально-территориального устройства. В указанных условиях задачей законодателя должно стать скорее обеспечение представительства жителей бывших поселений органов муниципальной власти значительно укрупненных муниципальных образований.

В то же время в научной среде усиливается дискуссия относительно порядка замещения должностей главы местной администрации и главы муниципального образования. Тенденции развития как федерального, так и регионального законодательства показывают, что в качестве основной процедуры замещения должности главы местной администрации является конкурсная, согласно которой избрание главы местной администрации осуществляется представительным органом по результатам рассмотрения кандидатур конкурсной комиссией, половину которых назначает глава субъекта Российской Федерации.

В соответствии с ст. 22 закона № 33-ФЗ установлен конкурсный порядок учреждения должности главы местной администрации, как основная

²⁰⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2011.

альтернатива в тех случаях, когда глава муниципального образования не осуществляет одновременно полномочий главы администрации. В сравнении с прежними нормами закона № 131-ФЗ новый содержит более жесткие и детализированные требования к процедурам конкурса, включая обязательность публикации конкурсных условий, строгие правила формирования конкурсной комиссии и установленные сроки проведения конкурсных мероприятий.

Эти нововведения отражают тенденцию к централизации правового регулирования и стандартизации процедур назначения на муниципальном уровне, что способствует сокращению субъективности при принятии решений субъектами Российской Федерации и усилению федерального контроля над конкурсными механизмами.

Однако еще заметнее влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации распространяется на избрание на должность главы муниципального образования.

Если глава муниципального образования избирается на прямых выборах, он может быть либо председателем представительного органа, либо главой местной администрации. В первом случае его сфера деятельности ограничивается преимущественно подписанием решений представительного органа, организацией его работы, а также общим руководством его аппаратом. Как видно из данного перечня, в таком случае его статус можно охарактеризовать скорее как представительский, в то время как глава местной администрации (назначенный по результатам конкурса) сосредотачивает на себе всю текущую управленческую деятельность²⁰¹. Такая организация власти на местах дает явные преимущества назначенному «сити-менеджеру»,

²⁰¹ Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 18 - 27.

а глава муниципального образования ограничивается руководством работой представительного органа²⁰².

Другой вариант замещения должности главы муниципального образования – избрание представительным органом. Следует особо оговорить, что речь пойдет о нескольких процедурах, так как федеральное законодательство позволяет найти несколько вариантов участия представительного органа в этих процессах. Глава муниципального образования может являться как главой местной администрации, так и председателем представительного органа. Первый вариант говорит о возможности избрания депутатами представительного органа из своего числа одного, который будет возглавлять местную администрацию, причем в случае избрания депутатские полномочия прекращаются. Данная модель воспринята в ряде крупных городов и обладает рядом преимуществ.

Во-первых, местные депутаты, прибегая к коллективному обсуждению, исходя из своего опыта работы, определяют наиболее достойного кандидата на эту ответственную должность.

Во-вторых, данная процедура способствует сближению представительного органа и местной администрации, так как ее глава, будучи ранее депутатом, обычно склонен поддерживать близкие отношения с бывшими коллегами.

В-третьих, депутаты сами выдвигают кандидатуры на пост главы местной администрации из своих рядов, при этом какое-либо влияние извне отсутствует²⁰³. Но зачастую внедрение процедуры избрания представительным органом вместо прямых выборов критикуется за невозможность граждан самостоятельно определить будущего главу города (района)²⁰⁴.

²⁰² Горлачев Р.Ю. Выборы или назначение главы местной администрации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 34 - 37.

²⁰³ Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31 - 40.

²⁰⁴ Карташов А.С. Право на город как конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 73 - 80.

Вторым вариантом процедуры наделения полномочиями главы муниципального образования является избрание по результатам конкурса из числа лиц, представленных конкурсной комиссией смешанного состава. И стоит отметить, что указанный способ избрания главы муниципального образования представляет наибольший интерес в срезе рассмотрения взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере формирования муниципальной власти.

В соответствии со ст. 19 закона № 33-ФЗ, глава муниципального образования может избираться: 1) на муниципальных выборах; 2) представительным органом муниципального образования из своего состава; 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; 4) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Указанный закон также предусматривает, что при избрании главы из состава представительного органа депутатские полномочия этого лица прекращаются, и устанавливает обязанность законов субъекта Российской Федерации и уставов муниципальных образований обеспечить реализацию этих процедур.

Сравнение с нормами закона № 131-ФЗ показывает, что в прежнем законодательстве также допускались варианты избрания главы муниципального образования представительным органом или путем прямых выборов. Тем не менее, закон № 131-ФЗ не содержал столь детализированных предписаний по составу конкурсной комиссии, по срокам публикации условий конкурса или по минимальному числу выдвигаемых кандидатур, как закон № 33-ФЗ.

Эти изменения демонстрируют направленность законодательства на повышение прозрачности в процедурах избрания главы муниципального

образования, что усиливает защиту избирателей, снижает возможности субъективного влияния и упрощает контроль со стороны органов власти и гражданского общества.

В качестве преимуществ данного нововведения видится то, что усиливается контроль со стороны субъекта Российской Федерации: представление кандидатов высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации позволяет более эффективно координировать деятельность муниципальных образований с региональной политикой. Это может способствовать более согласованному и целенаправленному развитию региона в целом. Также повышается качество управления. Предполагается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации будет представлять кандидатов, соответствующих определенным критериям профессионализма и компетентности. Это может привести к повышению эффективности управления на местном уровне. Обеспечивается более тесное взаимодействие между региональными и местными властями: такая система может способствовать более эффективному решению проблем, требующих совместных усилий на региональном и местном уровнях.

Однако нельзя не отметить и определенные риски. Так, уменьшение самостоятельности муниципального образования в выборе главы муниципального образования может восприниматься как ограничение самостоятельности местного самоуправления и снижение возможностей для учета местных интересов и потребностей. Также существует риск избрания «лояльных» кандидатов, когда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации будет представлять кандидатов, которые больше ориентированы на поддержку региональной власти, чем на решение местных проблем. Это может привести к снижению эффективности управления на местном уровне.

Существует и риск снижения ответственности главы муниципального образования перед населением. Главы муниципальных образований, назначенные по представлению высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации, могут чувствовать меньшую ответственность перед местным населением, так как их избрание происходит не напрямую через выборы. Это может снизить уровень доверия населения к местным властям.

В обозначенном контексте также стоит отметить, что решение вопроса о порядке избрания главы муниципального образования также находится в ведении субъекта Российской Федерации²⁰⁵; федеральный законодатель допускает, чтобы законом субъекта Российской Федерации был предусмотрен один из способов избрания главы муниципального образования; Конституционный суд Российской Федерации признавал конституционность такого подхода²⁰⁶, хотя и с некоторыми «изъятиями» для отдельных поселений (что, впрочем, во многом утрачивает значение в связи с реформированием территориальных основ).

Нельзя не отметить и относительно недавние нововведения в части назначения на должность отдельных муниципальных служащих местной администрации, что также усилило влияние субъектов Российской Федерации на местное самоуправление.

Нелишним будет отметить роль местной администрации в системе органов местного самоуправления. Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, на которое возложено текущее решение вопросов местного значения, а также исполнение отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Она является одним из органов, функционирование которого является обязательным на территории любого муниципального образования (при этом

²⁰⁵ Кроме муниципальных образований – столиц (административных центров) субъектов РФ, в которых федеральным законом императивно закреплен последний из обозначенных порядок избрания главы муниципального образования.

²⁰⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. - № 50. - Ст. 7226.

существуют установленные законом исключения, о которых будет сказано ниже).

К ведению местной администрации относится решение задач различного характера: социально-экономическое развитие муниципального образования, распоряжение муниципальной собственностью, текущее управление муниципальными предприятиями и учреждениями в пределах муниципального образования, регулирование земельных и градостроительных отношений в установленных законами формах и многое другое²⁰⁷. Стоит отметить, что именно на местную администрацию возлагается исполнение решений представительного органа, а также осуществление отдельных государственных полномочий²⁰⁸. Как видно из представленного перечня, местная администрация играет существенную роль в системе органов местного самоуправления, решая управленческие задачи широкого спектра.

С организационной точки зрения местная администрация обособлена от представительного органа и от главы муниципального образования. Это связано с тем, что названные органы играют разные роли в системе местного самоуправления. Представительный орган принимает основополагающие решения по вопросам местного значения и в сфере отдельных государственных полномочий, а глава муниципального образования в зависимости от закрепленной законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования модели может иметь разный статус по отношению к местной администрации (об этом говорилось ранее).

Местная администрация сосредоточена на исполнении решений, принятых представительным органом, а также наделена собственными полномочиями в пределах, предоставленных уставом муниципального

²⁰⁷ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

²⁰⁸ Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ - «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2015.

образования и актами представительного органа²⁰⁹ (в сфере отдельных государственных полномочий также большую роль играют акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих контроль за их законностью и целесообразностью проводимых мероприятий). Работу местной администрации обеспечивают лица, находящиеся на муниципальной службе и осуществляющие на постоянной профессиональной основе деятельность по обеспечению исполнения местной администрацией и ее должностными лицами вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий²¹⁰.

Совокупность данных признаков позволяет утверждать, что местная администрация как часть системы органов местного самоуправления выполняет несколько публичных функций: с одной стороны она проводит в жизнь решения представительного органа (так как его акты по юридической силе выше актов, принимаемых главой и должностными лицами местной администрации), а с другой является самостоятельным звеном в системе публичной власти, на долю которого приходится исполнение текущих управленческих задач местного и регионального значения²¹¹.

Отдельным вопросом является формирование местной администрации. Ее глава, руководящий исполнительно-распорядительным органом на основе принципа единоначалия, назначает ее должностных лиц самостоятельно. В данном случае главными факторами являются компетентность кандидата и опыт работы в сфере государственного и муниципального управления, предусмотренные законодательством о муниципальной службе и условиями трудового договора (контракта) о прохождении муниципальной службы. При этом действующий закон предусматривает участие представительного органа

²⁰⁹ Селихова О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 123 - 134.

²¹⁰ Статья 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ - «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Парламентская газета», № 34, 07.03.2007.

²¹¹ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016.

в общих вопросах, связанных с устройством местной администрации: так, ее структура утверждается представительным органом²¹². Однако уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должности местной администрации, для назначения которых необходимо получить согласие представительного органа.

Одна из тенденций развития законодательства последних лет – введение процедуры согласования назначений на ряд должностей местной администрации. К примеру, федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» с недавних пор содержит положение, согласно которому орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, согласовывает назначение на должность руководителей структурных подразделений местных администраций, к ведению которых отнесены вопросы образовательной сферы²¹³. С одной стороны, подобное нововведение можно оценить как вмешательство органов государственной власти в кадровые вопросы муниципального уровня. Однако стоит всесторонне исследовать эту тематику.

Цель изменений – обеспечить профессионализацию кадров, унификацию образовательной политики и выравнивание стандартов управления на муниципальном уровне. По мнению законодателя, участие органов субъектов Российской Федерации в кадровых процессах способствует соблюдению единой образовательной линии и повышению качества управления.

Однако данная процедура имеет двоякое воздействие: с одной стороны, она обеспечивает надзор, квалификационный отбор и преемственность образовательной политики; с другой – существенно ограничивает кадровую автономию муниципалитетов, усиливая вертикаль власти и снижая влияние местного самоуправления. В современных условиях согласование служит

²¹² Часть 8 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

²¹³ Часть 1.1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

инструментом централизации, принося эффективность и стабильность, но одновременно уменьшая пространство для локальной инициативы и оперативного реагирования на специфические муниципальные потребности.

Проведение единой образовательной политики в Российской Федерации является довольно важным вопросом, требующим компетентного подхода.

В связи с этим согласование назначений на должность руководителя отраслевого органа местной администрации, ответственного за образовательную сферу, следует рассматривать как элемент построения такой системы органов публичной власти, которая призвана реализовывать единую политику в сфере образования.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующий в разработке и проведении в жизнь разных вопросов образовательной политики, должен заботиться о том, чтобы она осуществлялась должным образом на территории всего региона должностными лицами, обладающими достаточной подготовкой и знанием основ образовательной сферы (к их числу можно отнести образовательные стандарты, опыт работы в сфере образования и так далее). Данная новелла может служить инструментом построения системы публичной власти, которая на разных уровнях будет осуществлять единую образовательную политику

с опорой на компетентностный подход, и вряд ли ее можно назвать произвольным вмешательством в работу органов местного самоуправления.

Также можно сказать, что введение единой образовательной политики в России, согласно которой орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, согласовывает назначение на должность руководителей структурных подразделений местных администраций, к ведению которых отнесены вопросы образовательной сферы, ограничивает кадровые

возможности главы местного самоуправления, который наделен широким кругом полномочий в разных сферах, однако, как мы видим, несколько в них ограничен.

Вместе с тем, признавая заслуживающими поддержки обозначенные нововведения с точки зрения целеполагания, стоит отметить, что подобные подходы необходимо исследовать комплексно в контексте общего влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деятельность органов местного самоуправления. Такое влияние, как ранее было отмечено, ограничено определенными целями и задачами, принципом самостоятельности местного самоуправления. Кроме того, важным в рассматриваемом контексте является и принцип взаимности. Не стоит забывать о том, что помимо участия в формировании органов местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают значительными возможностями и по досрочному прекращению их полномочий путем привлечения к установленной законом ответственности.

Нельзя также не сказать о роли субъектов Российской Федерации в определении компетенции органов местного самоуправления. Как известно, субъекты Российской Федерации традиционно играют ключевую роль в определении компетенции органов местного самоуправления. Особенно ярко это проявляется в городах федерального значения, таких как Москва и Санкт-Петербург, где федеральное законодательство предоставляет органам местного самоуправления значительную степень свободы в установлении полномочий и организации местного самоуправления. Это позволяет учитывать уникальные социально-экономические и культурные особенности данных территорий, обеспечивая более гибкое и эффективное управление на местах.

В целях оптимизации взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами

местного самоуправления в 2014 году в закон №131-ФЗ были внесены изменения, установившие институт перераспределения полномочий. Согласно статье 17 данного закона, полномочия между органами местного самоуправления

и органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть перераспределены по соглашению сторон. Это перераспределение должно осуществляться на основе анализа эффективности исполнения полномочий, с учетом мнения населения и в рамках компетенции сторон. Такой подход позволил повысить гибкость и адаптивность местного самоуправления, обеспечив более эффективное решение вопросов местного значения.

Однако с принятием закона №33-ФЗ произошли значительные изменения в подходах к перераспределению полномочий и в целом к определению компетенции местного самоуправления. Новый закон уточняет процедуры и условия перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Закон № 33-ФЗ определил следующие группы полномочий органов местного самоуправления:

1) Исключительные полномочия муниципальных образований, которые не подлежат передаче субъектам Российской Федерации. К ним относятся: принятие правовых актов местного значения; утверждение местного бюджета; установление местных налогов и сборов.

2) Полномочия муниципальных образований, которые могут быть перераспределены субъектам Российской Федерации. К ним относятся: создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; содействие развитию малого и среднего предпринимательства; оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству) и др.

3) Полномочия субъектов Российской Федерации, которые могут быть перераспределены для осуществления муниципальными образованиями. К ним относятся: реализация отдельных функций в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.

Важным в контексте настоящего исследования аспектом является то, что в большинстве случаев, за исключением «постоянных» собственных полномочий, решающую роль в определении компетенции местного самоуправления играют субъекты Российской Федерации.

Важно обозначить и другую сферу взаимодействия, где субъекты Российской Федерации играют фактически решающую роль: они обладают правом устанавливать границы муниципальных образований, что позволяет учитывать региональные исторические и социально-экономические характеристики управления на местах. Так, согласно ст. 11 закона № 33-ФЗ: «Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона».

Аналогичными полномочиями субъекты Российской Федерации обладали и ранее. Наличие у субъектов Российской Федерации довольно широкой дискреции в этой сфере, среди прочего, привело к практике укрупнения муниципальных образований, особенно активно в Московской области, что вызывало немало споров, которые сопровождалось и судебными разбирательствами (например, Московский городской суд, решение от 14 августа 2019 г. по делу № 3а-839/2019²¹⁴).

По мнению Е.Ю. Комлева: «российское законодательство исходит из обязательного учета мнения населения при изменении границ или преобразовании муниципальных образований. При этом от имени населения позицию зачастую выражает представительный орган муниципального образования. При этом процедура изменения границ и преобразования муниципальных образований предполагает и проведение публичных

²¹⁴ Решение Московского областного суда от 14 августа 2019 г. по делу № 3а-839/2019 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

слушаний. Однако представительный орган при выражении согласия на соответствующие изменения не связан результатами публичных слушаний. Несмотря на то, что такой подход признается судами оправданным [Определение КС РФ, 2020; Решение Моск. обл. суда, 2019], это явно свидетельствует о наличии проблем в части степени вовлеченности населения в решение столь важного вопроса»²¹⁵.

На федеральном уровне в 2019 г. были созданы предпосылки для дальнейшего укрупнения муниципальных образований: Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹⁶ введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ, который дополнил традиционную схему городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов.

При этом в рамках конституционной реформы 2020 г. из Конституции Российской Федерации исчезло упоминание о поселениях как обязательном виде муниципального образования. Согласно же новеллам закона № 33-ФЗ в качестве базовой предлагается использовать одноуровневую модель муниципально-территориального устройства, предполагающую упразднение поселений и формирование исключительно городских и муниципальных округов. В качестве исключения допускается сохранение двухуровневой системы муниципально-территориального устройства при условии. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 9 закона № 33-ФЗ: «В субъектах Российской Федерации, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта Российской Федерации на день вступления в силу настоящего

²¹⁵ Комлев Е.Ю. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 10. № 1 (37). - С. 53-70.

²¹⁶ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 мая 2019 г. - № 18. - Ст. 2211

Федерального закона территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в видах муниципальных образований, указанных в пунктах 1 и 2 части 2 настоящей статьи, и (или) муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления (поселения (сельские и городские) и муниципальные районы)».

Стоит отметить, что муниципально-территориальное устройство напрямую влияет на деятельность органов местного самоуправления. Укрупнение и переход к одноуровневой модели сокращают количество выборных структур, концентрируют полномочия и в некоторой степени снижают доступ населения к процессу принятия решений. В этом контексте представляется необходимым предоставить субъектам Российской Федерации право сохранить или вернуться к двухуровневой системе при наличии объективных фактов ее эффективности – таких, как высокий уровень электоральной активности, участие населения в решении социальной повестки и механизмы самообложения.

Важнейшим моментом является обеспечение активного участия самих муниципальных образований и населения, что позволит сохранять реальные рычаги влияния муниципальных образований на органы субъектов Российской Федерации в установленных законом пределах. Это позволит отчасти усилить влияние органов местного самоуправления в единой системе публичной власти через результаты деятельности и вовлеченность граждан, обеспечив устойчивость муниципальной демократии и баланс между управленческой эффективностью и местной автономией.

Таким образом, посредством проведенного анализа выявлено, что наиболее сильное влияние органов государственной власти на органы местного самоуправления оказывается посредством участия в формировании органов местного самоуправления и определения компетенции местного самоуправления. Кроме того, ранее в настоящей работе было отмечено,

что значительное влияние оказывает порядок финансово-экономического взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления посредством предоставления межбюджетных трансфертов.

Стоит отметить, что законом № 33-ФЗ степень влияния органов государственной власти на местное самоуправление была усилена. В то же время у законодателя имеются механизмы смягчения такого влияния в целях поддержания оптимального баланса между обеспечением принципа самостоятельности местного самоуправления и принципа единства публичной власти, в том числе посредством развития механизмов взаимного влияния. Такой подход будет соответствовать целям и задачам взаимодействия органов публичной власти.

Раздел 3.2 Перспективы развития регулирования влияния органов местного самоуправления на формирование и деятельность органов государственной власти

Принцип единства публичной власти предполагает взаимодействие органов публичной власти разного уровня для достижения конкретных целей и решения конкретных задач. Как было отмечено ранее, буквальное толкование норм Конституции Российской Федерации о единстве публичной власти, а также норм закона № 394-ФЗ свидетельствует о том, что взаимодействие органов публичной власти и влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деятельность органов местного самоуправления объективно ограничено обозначенными в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве целями и задачами.

Кроме того, законом № 414-ФЗ дополнительно обозначены принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, среди которых в контексте настоящего исследования следует особо отметить принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями

публичной власти, а также принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления также имеют возможность оказывать влияние на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в той части, в которой это затрагивает непосредственно и деятельность самих органов местного самоуправления. Безусловно, влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на деятельность друг друга не может быть сопоставимым в части степени такого влияния хотя бы потому, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют нормативное регулирование муниципальных правоотношений на соответствующей территории. Тем не менее, по ряду вопросов, касающихся деятельности органов местного самоуправления, последние, как представляются, могут оказывать влияние на принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации решения.

О возможности влияния, хотя бы и косвенного, органов местного самоуправления на формирование и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует и развитие федерального законодательства. Речь идет о так называемом «муниципальном фильтре» при регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъектов Российской Федерации.

Муниципальный фильтр предполагает необходимость кандидата получить поддержку конкретного минимального процента депутатов или глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

В частности, в соответствии с положениями ст. 22 закона № 414-ФЗ²¹⁷:

²¹⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 294.

- выдвижение кандидата должны поддержать не менее 5 и не более 10 процентов депутатов, при этом конкретный процент устанавливается субъектом Российской Федерации;

- среди поддержавших кандидата должны быть депутаты муниципальных районов и (или) глав муниципальных районов или городских округов, либо главы, избранные на муниципальных выборах. Их доля также должна составлять от 5 до 10 процентов. Более того поддержка должна исходить не менее чем из трех четвертей ($\frac{3}{4}$) муниципальных районов и (или) городских округов соответствующего субъекта.

- один депутат представительного органа муниципального образования или один глава муниципального образования вправе поддержать лишь одного кандидата.

Поддержка осуществляется путем проставления подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени. Подпись должна быть нотариально удостоверена. При этом отзыв подписи не допускается.

Соответственно, потенциальный глава субъекта Российской Федерации обязан контактировать и взаимодействовать с должностными лицами местного самоуправления для того, чтобы стать кандидатом на выборах главы субъекта Российской Федерации. Справедливо будет сказать о том, что указанные положения в определенной степени, во-первых, устанавливают связи между будущим главой субъекта Российской Федерации

и муниципальной властью, а во-вторых, частично устанавливают ограничения на «проникновение» в региональную власть откровенно чуждого местному населению кандидата.

Вместе с тем, существуют и некоторые недостатки «муниципального фильтра». Так, с учетом развития информационных технологий видится возможным переход на электронную систему сбора и проверки соответствующих подписей, что позволит отслеживать весь процесс в режиме реального времени, а публикация списка муниципальных депутатов,

поддержавших кандидата, обеспечит публичный доступ к списку депутатов, поддержавших соответствующего кандидата.

Важным видится и снижение необходимого количества подписей, так как в некоторых регионах необходимый порог составляет 10 процентов. Снижение процента требуемых подписей сделает участие в выборах более доступным для кандидатов, представляющих меньшие партии или общественные движения. Таким образом, введение, к примеру, порога в 3-5 процентов повысит конкуренцию на муниципальных выборах, позволив сохранить при этом положительный опыт от введения «муниципального фильтра».

Видится целесообразным предоставить возможность муниципальному депутату отдать свой голос нескольким кандидатам, что находит поддержку в науке²¹⁸. Предоставление муниципальным депутатам возможности поддерживать нескольких кандидатов способствует более открытому, конкурентоспособному избирательному процессу, что соответствует принципам федерализма и повышает статус муниципальной власти в системе публичной власти.

Помимо этого, органы местного самоуправления в соответствии со ст. 10 закона № 414-ФЗ (в лице представительных органов) обладают правом законодательной инициативы в рамках регионального законодательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации. Они анализируют правоприменительную практику и выявляют пробелы и противоречия в нормативных правовых актах, которые влияют на их деятельность и жизнь местного сообщества. На основе своих наблюдений и опыта работы на местном уровне органы местного самоуправления формулируют инициативы, направленные на совершенствование законодательства. Это позволяет учитывать специфические потребности и условия отдельных территорий

²¹⁸ Комлев Е.Ю., Шульц А. Муниципальный фильтр на выборах глав субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики. // Образование. Наука. Научные кадры, №. 2, 2024. - С. 44-48.

при формировании государственной политики и обеспечивает более эффективное регулирование общественных отношений на всех уровнях.

В действительности, никто как органы местного самоуправления не понимает, что происходит на местах и какие проблемы беспокоят жителей, в связи с этим, инициативы, которые исходят от органов местного самоуправления должны учитываться органами государственной власти, что способствует укреплению единства публичной власти. Это обеспечивает более эффективное и согласованное управление на всех уровнях власти, а также способствует реализации общих целей и задач.

Так, например, примечателен пример с. Потапово-Тумбарла Республики Татарстан, где благодаря в том числе деятельности органов местного самоуправления осуществляется программа по развитию дорог и иной инфраструктуры в селе²¹⁹. Органы местного самоуправления могут использовать каналы коммуникации для информирования населения о проблемах и инициативах, а также для формирования общественного мнения по актуальным вопросам. Это, в свою очередь, может оказывать положительное влияние на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и побуждать их к определенным действиям. В случае с самообложением граждан мы видим, что органы местного самоуправления обсуждая с населением проблему низкого качества дорог

и т.д., «подталкивают» органы государственной власти к выделению дополнительных средств, отмечая насущную проблему населения.

Для оценки эффективности взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности необходимо рассмотреть статистику внесенных и принятых законопроектов. Однако, на данный момент, в открытых источниках отсутствует подробная статистика

²¹⁹ Постановление исполнительного комитета Потапово-Тумбарлинского сельского поселения Бавлинского муниципального района Республики Татарстан № 4 от 28.03.2023 г. [Электронный доступ] // URL: https://pravo.tatarstan.ru/file/npa/2023-04/1183767/npa_1183768.pdf (Дата обращения: 05.04.2025 г.).

по количеству внесенных органами местного самоуправления законопроектов и проценту их принятия. Это затрудняет объективную оценку уровня участия органов местного самоуправления в законотворческом процессе и учета их мнения при принятии решений.

С учетом вышеизложенного, представляется целесообразным:

- создание единой информационной базы, позволяющей отслеживать внесенные органами местного самоуправления законопроекты, их статус на различных стадиях рассмотрения и результаты голосования. Это обеспечит прозрачность законотворческого процесса и позволит оценить эффективность участия органов местного самоуправления.

- предусмотреть механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках законотворческого процесса, направленные на учет мнения органов местного самоуправления и обязательность получения обратной связи по внесенным инициативам.

Активизация законотворческой деятельности органов местного самоуправления важное направление в развитии местного самоуправления. Кроме того, в отдельных случаях видится целесообразным расширение влияния органов местного самоуправления в рамках законотворческого процесса. Речь прежде всего идет о принятии законов субъектов Российской Федерации, которые касаются передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также при перераспределении полномочий.

Расширение степени участия органов местного самоуправления в указанном процессе видится уместным в рамках обеспечения реализации принципа единства публичной власти. Предложенные меры направлены на повышение эффективности взаимодействия между различными уровнями власти и учет интересов местного самоуправления при принятии решений. Реализация этих предложений способствовала бы укреплению

демократических основ управления и повышению качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг.

В обозначенном контексте уместно обратить внимание на механизм координации применительно к деятельности органов публичной власти. Данный механизм предусмотрен в законе № 394-ФЗ, но пока, как отмечается в научной литературе²²⁰, не получил должного развития, однако у него имеется потенциал для совершенствования порядка взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закон № 33-ФЗ и закон № 394-ФЗ создают правовую основу для формирования совместных органов и механизмов взаимодействия, обеспечивающих учет интересов местного самоуправления при принятии решений на региональном уровне. Так, согласно п. 2 ст. 2 закона № 394-ФЗ «Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти».

Для реализации потенциала координации и обеспечения реального влияния органов местного самоуправления на принимаемые решения представляется целесообразным формализовать и расширить существующие механизмы взаимодействия. Это может быть реализовано посредством формирования структур, которые будут состоять из представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

²²⁰ Комлев Е.Ю. Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, Т. 26, №. 3, 2022, С. 634-654.

местного самоуправления. Такие структуры должны оказывать реальное влияние на принимаемые на региональном уровне решения, касающиеся деятельности органов местного самоуправления. Подобный опыт применяется как в зарубежных странах, так и отчасти имплементирован в субъектах Российской Федерации²²¹.

При адаптации зарубежного опыта и расширении регионального механизма координации, уже введенный в правовую систему России, способен стать тем инструментом, который позволит обеспечить взаимное влияние органов местного самоуправления и органов государственной власти для достижения целей взаимодействия государственных и муниципальных органов в рамках единой системы публичной власти.

Упомянутые структуры также должны включать представителей Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ), а также, как упомянуто ранее, представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые будут заниматься выработкой рекомендаций и участием в решении вопросов, касающихся: передачи государственных полномочий муниципальным образованиям; перераспределения полномочий между уровнями власти; территориального устройства; межбюджетных трансфертов; других вопросов, влияющих на деятельность местного самоуправления.

Такой подход позволит обеспечить более эффективное взаимодействие между различными уровнями власти, повысит учет интересов местного самоуправления при принятии решений и будет способствовать развитию механизмов координации деятельности органов местного самоуправления

²²¹ Комлев Е. Ю., Дошатов А. А. Правовое регулирование функционирования управленческих округов в Свердловской области // Евразийский юридический журнал №3 (202) 2025

с обеспечением реальной возможности органов местного самоуправления влиять на принимаемые решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе было осуществлено комплексное исследование правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В ходе исследования проанализированы конституционные основы местного самоуправления, историческая эволюция подходов к правовому регулированию местного самоуправления, а также муниципальная реформа 2025 года, преимущественно выразившаяся в принятии закона № 33-ФЗ. Особое внимание уделено механизму перераспределения полномочий, финансово-правовым аспектам муниципальных образований, институту ответственности органов местного самоуправления.

Проведенный анализ показал, что стремление к обеспечению принципа единства публичной власти исторически является тенденцией в развитии местного самоуправления. Вопрос о самостоятельности местных органов власти, актуальный в различные периоды истории России, продолжает оставаться дискуссионным в настоящее время. Несмотря на наличие конституционных гарантий, реализация принципа самостоятельности местного самоуправления в законодательстве и правоприменительной практике требует дальнейшего совершенствования.

Объективная необходимость взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления обусловлена стремлением к эффективному решению задач в интересах населения, соблюдению прав и свобод граждан, а также созданию условий для социально-экономического развития. Нормативное закрепление пределов такого влияния в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве призвано способствовать упорядочению взаимодействия и предотвращению избыточного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления со стороны государственной власти.

Наибольшее влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на органы местного самоуправления проявляется в вопросах формирования муниципальной власти, предоставления межбюджетных трансфертов в условиях трудностей с реализацией принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления, применения инструментов ответственности и контроля, а также участие в распределении полномочий. Закон № 33-ФЗ усиливает степень влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако предусматривает и механизмы смягчения этого влияния для нахождения оптимального баланса между самостоятельностью местного самоуправления и единством публичной власти.

Важно отметить, что принцип единства публичной власти, который зачастую ассоциируется с усилением централизации публичной власти, предполагает взаимное влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в целях согласованного и эффективного взаимодействия. При этом настоящее время наблюдается асимметричное распределение влияния, где решающая роль принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Усиление влияния органов местного самоуправления на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации возможно через совершенствование механизма «муниципального фильтра» и развитие механизмов координации деятельности.

Нельзя не отметить, что существующая система распределения налоговых поступлений ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований. Закон № 33-ФЗ частично решает эту проблему, однако дальнейшее совершенствование системы распределения налоговых поступлений необходимо для обеспечения достаточного уровня бюджетной автономии муниципальных образований. При этом неопределенность в вопросах объема и условий предоставления межбюджетных трансфертов

затрудняет обеспечение достаточного уровня бюджетной автономии муниципальных образований.

Необходимо нормативно гарантировать минимальный уровень финансовой поддержки на определенный период и учет объективных показателей финансового состояния муниципальных образований, а также предусмотреть эффективный механизм согласования распределения межбюджетных трансфертов с представителями местного самоуправления.

В свою очередь применяемый в настоящее время механизм привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности требует совершенствования в части усиления роли самих органов местного самоуправления. Предлагается усилить роль представительного органа муниципального образования при отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации от должности, что соотносится с принципом единства публичной власти и отчасти компенсирует отказ от обязательного наличия решения суда при отрешении по отдельным основаниям.

Важнейшим и одним из наиболее дискуссионных элементов муниципальной реформы 2025 года является трансформация подходов к муниципально-территориальному устройству. На основании проведенного анализа представляется целесообразным предоставить субъектам Российской Федерации право сохранить действующую двухуровневую модель муниципально-территориальной организации при наличии объективных оснований, свидетельствующих о ее эффективности. Такими основаниями могут являться высокий уровень электоральной активности населения, степень участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности, реализация механизмов самообложения.

Изменения должны осуществляться при активном участии самих муниципальных образований и населения, что позволит усилить влияние муниципальных образований на деятельность органов государственной

власти субъектов Российской Федерации через реальные результаты деятельности и вовлеченности населения.

Таким образом, дальнейшее развитие правовых основ местного самоуправления в России должно быть подчинено решению диалектической задачи: укреплению единства публичной власти при одновременном развитии принципа самостоятельности местного самоуправления. Предложенные в работе меры направлены на достижение этой цели. Их реализация будет способствовать созданию сбалансированной модели взаимодействия, в которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления выступают как равные субъекты в решении общих задач.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Парламентская газета», № 11, 20-26.03.2020.
3. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 мая 2019 г. – № 18. – Ст. 2211
4. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.
5. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Парламентская газета», № 34, 07.03.2007.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», № 202, 08.10.2003.
7. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 294
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

Утратившие силу нормативные правовые акты

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 10 декабря 1992 г. № 4071-1 «О внесении изменений в статью 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России») // М.: Верховный Совет Российской Федерации; Известия, 1992. – 110с.

2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (посл. ред.) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

3. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» от 24 мая 1991 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 22. Ст. 776.

4. Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – ст. 727.

5. Конституция СССР 1977 года // Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 41, ст. 617.

6. Конституция СССР 1936 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283, 6 декабря 1936 года.

7. Конституция СССР 1924 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 150, 7 июля 1923 года.

8. Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений РСФСР, 1918, № 51, ст. 582.

9. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-І «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 18.04.1990 № 16, ст. 267.

10. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», № 189, 30.09.1997.
11. Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 12.03.1992, № 11, ст. 527.
12. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
13. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» // «Российская газета», № 3, 06.01.1994.
14. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.
15. Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239 «О порядке назначения глав администраций» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 48. Ст. 1677.
16. Городовое положение от 11 июня 1892 года. Свод законов Российской Империи. Т. 2, Кн. 1. М., 1910. С. 281-304.
17. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года. // Свод Законов Российской Империи. – (неофиц. изд.). – 1912. – Т. II. – С. 209-228.
18. Положение о земских участковых начальниках от 12 июля 1889 года. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. № 81. СПб., 1889.
19. «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 года. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье. – СПб., 1885. – Т. I. № 350.

20. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗ-2. Т. 15. № 48498.

21. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ-2. Т. 34. № 40457.

22. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Т. XXII, 1784-1788, № 16187. – С. 358-384.

II. Судебная практика

1. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 2, 2020.

2. 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 5, 2011.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 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» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 4, 2011.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.2003 № 386-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб открытого акционерного общества «Красфарма», открытого акционерного общества «КВС» и общества с ограниченной ответственностью «Балтийские магистральные нефтепроводы» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «х» пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2003 № 186-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Северо-западный колхозный рынок» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 17 Закона Российской Федерации «О плате за землю», Федерального закона «Об индексации ставок земельного налога» и статьи 14 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» // СПС Консультант Плюс.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.1998 № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 3, 1998.

7. 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», 16.01.1992, № 3, ст. 89.

8. Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2006 № 58-Г06-25 // СПС Консультант Плюс.

9. Определение Верховного Суда РФ от 01.12.2004 № 89-Г04-13 // СПС Консультант Плюс.

III. Монографии, пособия, книги

1. Авакьян С.А. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 301 с.

2. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. [и др.]; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2009. 544 с.

3. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. 261 с.

4. Арзуманова Л.Л. Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 505 с.

5. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 503 с.

6. Безобразов В.П. Мысли о действующих местных учреждениях и о будущем их устройстве // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. 202 с.

7. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016. 812 с.

8. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному

закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2015.

9. Березин М.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. М.: Волтерс Клувер, 2006.

10. Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-1727 гг. М., 1902. 215 с.

11. Богословский М.М. Учреждение об управлении губерний и Жалованная грамота Екатерины II // Три Века: Россия от Смуты до нашего времени. Т. 3-4. М., 1992. 291 с.

12. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотренное. Москва: НОРМА, ИНФРА-М, 2023.

13. Васильев В.И. Демократический централизм в системе Советов. М.: Юрид. лит., 1973. - 231 с.

14. Гессен В. М. Исключительное положение. – СПб.: Право, 1908.

15. Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913-1941.

16. Еремян В.В., Ежевский Д.О., Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). М.: Академический проект, 2006.

17. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический проект, 2003.

18. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учебное пособие. М.: Академический проект, 2003. 528с.

19. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII - XX вв.). М.: Издательство РУДН, 2001. 295 с.

20. Еремян В. В. «История местного самоуправления в России». М.: Издательство РУДН, 1999. 294 с.

21. Еремян В.В. Московская Русь: от удела-вотчины к единому национальному государству: очерки муниципальной историографии: монография. М.: Издательство РУДН, 2024. 714 с.
22. Еремян В. В., Федоров М.В. Основы государства и права. М.: УНИКУМ-ЦЕНТР, 1996. 193 с.
23. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. Изд-во МГУ, 1968.
24. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: Учебное пособие / Л.Л. Игонина. Москва: Экономист, 2003.
25. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции РФ», 2010. 244 с.
26. Каменский А.Б. Административное управление в России в XVIII в. // Административные реформы: история и современность. М., 2006.
27. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в. (Опыт целостного анализа). М., 2001.
28. Катков М. Н. Идеология охранительства / Составление, предисловие и комментарии: Климаков Ю. В. / Отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации, 2009.
29. Кириченко М.Г. Демократический централизм в советском государственном строительстве / Всесоюз. ин-т юрид. наук. М.: Госюриздат, 1960. 158 с.
30. Комарова В. В. Конституционное право России: вопросы и ответы: учебное пособие: / В. В. Комарова. – Москва: Директ-Медиа, 2014. – 161 с.
31. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. II.
32. Ленин В.И. О нормах партийной жизни и принципах партийного руководства: [Сборник]. М.: Госполитиздат, 1963. 560 с.

33. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т.12. М.: Политиздат, 1974. С. 263.
34. Лешков В. Н. (1865). Опыт теории земства. М.: Университетская типография.
35. Мейчик Д. М. Судные дела XV века и их значение для Судебника Ивана III // Юридический вестник. 1883.
36. Милютин Н.А. Общественное устройство и хозяйство городов. (2 т.) – 1838, 1858.
37. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006.
38. Мрочек-Дроздовский П.Н. Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года: Историко-юридическое исследование. Областное управление эпохи первого учреждения губерний: (1708-1719 г.) Ч. 1. М.: Унив. тип. (Катков), 1876.
39. Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня - 1 июля 1988 года. М.: Политиздат, 1988.
40. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х- начале 90-х годов XIX в. - Л., 1984.
41. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.
42. Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума / Институт российской истории РАН. – М.: Новый хронограф; АИРО-XXI, 2010. – 736, [16] с. – (Российское общество. Современные исследования).
43. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007.
44. Пирумова Н. М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977.

45. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016.
46. Попов М. В., Казеннов А. С. Советы как форма власти. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та. 2013.
47. Попов М. В., Моисеенко Н. А. Демократический централизм – основной принцип управления социалистической экономикой. – Л.: Лениздат, 1975.
48. Портнов В. П., Славин М. М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России 1917-1920 гг. / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Наука, 1987.
49. Приклонский С.А. Очерки самоуправления. - СПб., 1886.
50. Самсонов С.В. К вопросу о демократическом централизме, как ленинском принципе управления народным хозяйством: Учеб.-метод. пособие для студентов. М.: Б. и., 1962.
51. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 128 с.
52. Соколова Э.Д. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019.
53. Строев В.М. Историко-юридическое исследование Уложения, изданного царем Алексеем Михайловичем в 1649 году. – Санкт-Петербург: при Акад. наук, 1833.
54. Троицкий Н. Контрреформы 1889-1892 гг. Подготовка, Содержание контрреформ, Последствия // Россия в XIX веке: Курс лекций. – М.: Высш. шк., 1997.
55. Федосеев А.С. Демократический централизм - ленинский принцип организации советского государственного аппарата: (Ист. очерк) / Ин-т государства и права АН СССР. М.: Госюриздат, 1962. - 247 с.
56. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от

14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

57. Хутин А.Ф. Местные Советы народных депутатов: особенности и противоречия их развития в 70-80-е гг. Автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1992.

58. Черкасов К.В., Калянова Ю.Г. Организация местного самоуправления субъектом России: вопросы правоприменения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. - № 1. С. 90-104.

59. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007.

60. Чистяков О. И. Конституция СССР 1936 года: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2004.

61. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. – Изд. 2-е. – М., 2003. – 224 с. – (Памятники советского законодательства). – ISBN № 5-94373-061-3.

62. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: В 3 ч. М.: Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894-1898.

63. Шаломенцева Е.Г. Правовые основы управления и распоряжения муниципальным имуществом: монография. Владимир: Собор, 2010.

64. Шаломенцева Е. Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Монография. Владимир, 2008.

65. Шпилевский С. М. Об источниках русского права в связи с развитием государства до Петра I // Ученые записки Казанского университета. – Вып. 2. – 1862.

66. Штамм С. И. Судебник 1497 года. – М.: Госюриздат, 1955.

67. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

68. Б.С. Эбзеев, Т.М. Бялкина, П.А. Бышков, Ю.Г. Бабаева и др. Актуальные проблемы муниципального права. М., 2018.

IV. Научные статьи

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31 - 44.

2. Аверин О.И. Средства местного бюджета и пределы полномочий органов местного самоуправления по распоряжению ими // Общество и право. 2009. № 5. С. 107 - 110.

3. Безруков А.В., Кожевников О.А., Мещерягина В.А. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 28 - 32.

4. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Становление и развитие муниципального избирательного права в России: от перестройки к современности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 13 - 17.

5. Борисов А. В. Избирательный закон и организация системы выборов по городovým положениям 1870 и 1892 годов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского, 2011.

6. Бочкарев В. Культурные запросы русского общества начала царствования Екатерины II по материалам Законодательной комиссии 1767 года // Русская старина. СПб., 1915, февраль.

7. Братко Т.Д. Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий // Право и экономика. 2016. № 7. С. 66 - 71; № 9. С. 50 - 57.

8. Бузанова Н.А. Земские начальники Тамбовской губернии и их роль в жизни русского крестьянства // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 6. С. 182-187.

9. Гаврилов Е.В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 17 - 20.

10. Гладких Н.М. К вопросу о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3. С. 4 - 6.

11. Глинка В.И. К вопросу о муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 34 - 36.

12. Гончаров В.В. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, как элемент финансово-экономических основ местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 52 - 54.

13. Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 9 - 13.

14. Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2015.

15. Горбатюк Е. С. Местное самоуправление в концепции «Охранительного» либерализма Б. Н. Чичерина // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС, 2008.

16. Горлачев Р.Ю. Выборы или назначение главы местной администрации // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 34 - 37.

17. Григорьев В.А. Реформа местного управления при Екатерине II: Учреждение о губерниях 7 ноября 1775 г. СПб., 1910.
18. Гулина В.В. Реализация институтом местного самоуправления экономической функции: постановка проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 6 - 10.
19. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5 - 16.
20. Докторова А.Т. Удаление в отставку главы муниципального образования // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 26 - 28.
21. Дунаева Н. С. Теории происхождения института местного самоуправления: концептуальное осмысление // Проблемы современной науки и образования, 2015.
22. Еремян В.В., Еремян Э.В. Почему традиционный механизм разделения властей все чаще работает вхолостую? // Право и современные государства, 2023. № 2. С. 47 - 62.
23. Жамулдинов В. Н., Комаров О. Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления // Отечественная юриспруденция, 2015. Издательство Павлодарского государственного педагогического университета.
24. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. 2018. № 12. С. 83 - 89.
25. Зуева Ю. А. Англосаксонская модель организации местного самоуправления: историческое и теоретико-правовое исследование // Философия права, 2012. Вып № 4.
26. Зюзина Т.Е. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления // Современное право. 2015. № 3. С. 44 - 52.

27. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 18 - 27.
28. Карташов А.С. Право на город как конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 73 - 80.
29. Каюров Е.А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8.
30. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192 - 203.
31. Колесников А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: дисс. доктора юрид. наук. Саратов, 2022. 596 с.
32. Костикова Г.В. Особенности формирования компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 50 - 53.
33. Корнаухова Н. В. Государственная теория местного самоуправления А.Д. Градовского // вестник ТГУ, выпуск 8 (76), 2009.
34. Комлев Е.Ю. Правовые основы организации местного самоуправления в Автономном городе Буэнос-Айрес // Закон и право, 2024. № 2. С. 63-67.
35. Комлев Е.Ю. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 10. № 1 (37). - С. 53-70.
36. Комлев Е.Ю. Ответственность представительного органа муниципального образования: концептуальный подход // Антиномии, 2023. С. 121-145.

37. Комлев Е.Ю., Шульц А. Муниципальный фильтр на выборах глав субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики. // Образование. Наука. Научные кадры, №. 2, 2024. - С. 44-48.
38. Комлев Е.Ю. Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, Т. 26, №. 3, 2022, С. 634-654.
39. Комлев Е. Ю., Дощатов А. А. Правовое регулирование функционирования управленческих округов в Свердловской области // Евразийский юридический журнал №3 (202) 2025.
40. Красноперова О.А. Правовая природа налогового федерализма // Финансовое право. 2011. № 12. С. 27 - 31.
41. Ларичев А.А. Феномен «муниципальной корпорации»: к вопросу о правовой природе муниципалитетов в США и Канаде // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 71 - 74.
42. Лаппо-Данилевский А.С. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. СПб., 1898.
43. Латкин В.Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст. Историко-юридическое исследование [Текст] Т. 1 В. Н. Лат-кин. – СПб.: Изд-е Л. Ф. Пантлеева, 1887. – 595 с.
44. Левин С.А. Коммуна как уровень организации местного самоуправления в Бельгии // Вестник государственного и муниципального управления Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Ученые записки. 2012.
45. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики / А.М. Лимонов, Е.Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. -№5. - С. 121-125.

46. Масланов Е. В. Славянофилы о «Соборности» и «Общинности» // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки, 2009.

47. Мустафин И. Р. Проведение выборов в органы общественного управления уездного города (к вопросу реализации реформ Александра II на местах) // Манускрипт. История и археология. 2017.

48. Павлова-Сильванская М. П. Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России (XII-XVIII вв.): сборник статей к 70-летию со дня рождения и 45-летию научной и педагогической деятельности Б. Б. Кафенгауза / ред. Дружинин Н. М. – М: наука, 1964.

49. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6.

50. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24 - 29.

51. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24 - 30.

52. Пешин Н. Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // «Конституционное и муниципальное право», 2005, № 7.

53. Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы - 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35 - 39.

54. Полетаев, Н. Наказ императрицы Екатерины II [Текст] / Н. Полетаев // Журнал Министерства юстиции. 1895. №10. С. 93-128.
55. Попова Н.Ф. О государственных полномочиях органов местного самоуправления // Современный юрист. 2016. № 1. С. 9 - 18.
56. Пылин В.В. Анализ правовых основ Советов народных депутатов РСФСР и муниципальных представительных органов Российской Федерации // Управленческое консультирование, 2012.
57. Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3. С. 2 - 5.
58. Рыков А.Н. Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 7. С. 50 - 61.
59. Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31 - 40.
60. Селихова О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 123 - 134.
61. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // «Государственная власть и местное самоуправление», 2006, № 1.
62. Стрельников А.О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 1 - 10.
63. Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44 - 49.
64. Темирова Б.Г., Выдрин И.В. К вопросу создания действенного бюджетно-правового механизма // Современное право. 2017. № 7. С. 66 - 72.

65. Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52 - 63.

66. Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 63 - 68.

67. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 223 - 233.

68. Тукушева И.А. К вопросу о формировании доходной части бюджетов муниципальных образований // «Юрист», 2006, № 7.

69. Упоров И.В., Эфрикян Р.А., Луков М.Г. Правовое положение исполнительных органов местного самоуправления в Российской Империи // Право и практика, 2017.

70. Урожаева Т.П. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной реформы в 1990-е гг.: общероссийский и региональный уровень // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 3. С. 10 - 13.

71. Хвостунова Н.В., Хазов Е.Н. Нормативно-правовая основа полномочий органов местного самоуправления и механизм их реализации / Н.В. Хвостунова, Е.Н. Хазов // Вестник экономической безопасности. - 2016. - № 1. - С. 259-264.

72. Цейтлин Р. С., Черняк Э. В. «Общественно-хозяйственная теория самоуправления» и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества // Вестник Казанского технологического университета. Серия: История и археология. 2012.

73. Чашников М.А. Предпосылки проведения реформ Александра Великого // Вестник науки. История и археология. 2021.

74. Чертков А.Н. Триумвират государства, общества и местного самоуправления: единство публичной власти и взаимодействие ее подсистем. М.: АСОУ, 2023. С. 42.

75. Чиркин В.Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 66 - 71.

76. Чихладзе Л. Т. Административная децентрализация в контексте особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // Вестник Московского университета МВД России, 2013.

77. Чихладзе Л.Т. Модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (муниципальной власти) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2012. № 3. С. 65-74.

78. Чуловский К.Ю. Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений. «Право и политика», 2007, № 9

79. Шайхуллин М.С. Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 51 - 56.

80. Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37 - 47.

81. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. № 3. С. 89 - 109.

82. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71 - 75.

83. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2 - 19.

84. Шульженко Ю. Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права Российской академии наук, 2017.

85. Щепачев В.А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30 - 36.

86. Щепачев В.А. Этапы становления конституционной концепции местного самоуправления в России и законодательные решения соответствующих периодов с 1990 по 2003 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 50 - 57.

87. Эвенчик С. Л. Победоносцев и дворянско-крепостническая линия самодержавия в пореформенной России // Уч. записки МГПИ им. В. И. Ленина. 1969. № 309.

88. Юферова С.В. Губернская реформа Екатерины II: освещение в отечественной историографии // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2014.

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Куликов В.В. Становление и развитие земского самоуправления, вторая половина XIX - начало XX вв. Историко-юридическое исследование: автореф. дисс. д.ю.н. М., 2002. 461 с.

VI. Интернет-ресурсы

1. Постановление исполнительного комитета Потапово-Тумбарлинского сельского поселения Бавлинского муниципального района Республики Татарстан № 4 от 28.03.2023 г. [Электронный доступ] // URL:

https://pravo.tatarstan.ru/file/npa/2023-04/1183767/npa_1183768.pdf
обращения: 05.08.2025 г.).

(Дата