

Трансформация публично-правового регулирувания местного самоуправления в условиях конституционной реформы

Под научной редакцией
заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ,
доктора юридических наук, профессора **Б.С. Эбзеева**,
заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ,
доктора юридических наук, профессора **С.А. Авакьяна**

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора **Л.Т. Чихладзе**,
доктора юридических наук, профессора **Е.Н. Хазова**

*Рекомендовано к изданию Международным учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве монографии*

*Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве монографии*

Электронные версии книг
издательства «ЮНИТИ-ДАНА» на сайте
Международной электронной библиотеки
«Образование. Наука. Научные кадры»
www.nion.org



Москва • 2023

УДК 342.553.021.8(470+571)
ББК 67.400.7(2Рос)
Т65

Рецензент:
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор *Н.М. Чепурнова*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники,
лауреат премии Правительства РФ в области образования

Т65 **Трансформация** публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы: монография / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, С.А. Авакьяна; под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. — 455 с.

ISBN 978-5-238-03642-7

Агентство СІР РГБ

Монография посвящена новейшим проблемам местного самоуправления в свете конституционной и муниципальной реформ 2020 г. в Российской Федерации. В работе рассматриваются вопросы совершенствования муниципального законодательства на современном этапе. Анализируются важнейшие направления законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В монографии использованы материалы VI Всероссийской конференции с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах», состоявшейся 19–23 апреля 2022 г. на кафедре муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов.

Материал подготовлен по состоянию нормативной правовой базы на 1 сентября 2022 г.

ББК 67.400.7(2Рос)

ISBN 978-5-238-03642-7

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2023

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания.

Воспроизведение всей книги или какой-либо ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Александр Николаевич Дементьев, профессор Курского государственного университета, доктор юридических наук, советник государственной службы Российской Федерации II класса, — *п. 3 гл. 1*

Олег Александрович Кожевников, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук, — *п. 2 гл. 1, п. 4 гл. 2*

Петр Александрович Кучеренко, профессор, заведующий кафедрой судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Российского университета дружбы народов, — *в соавт. п. 2 гл. 3*

Николай Леонидович Пешин, профессор кафедры конституционного и муниципального права, заведующий кафедрой административного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, — *п. 5 гл. 2*

Резида Минияровна Усманова, доцент, декан юридического факультета, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета, доктор юридических наук, — *п. 5 гл. 1*

Евгений Николаевич Хазов, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, — *под ред., в соавт. Предисловие, Заключение, п. 7 гл. 3*

Леван Теймуразович Чихладзе, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Мо-

сковского государственного областного университета, профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, доктор юридических наук, — *под ред. Предисловие, Заключение; в соавт. п. 6 гл. 1, п. 1 гл. 2, п. 3 гл. 2, п. 1 гл. 3, п. 2 гл. 3, п. 5 гл. 4*

Александр Николаевич Чертков, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления, доктор юридических наук, — *п. 1 гл. 1*

Екатерина Сергеевна Шугрина, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, — *п. 2 гл. 2*

Нодари Дарчоевич Эриашвили, профессор, профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета Министерства внутренних дел России имени В.Я. Кикотя, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, лауреат премии Правительства РФ в области образования, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат психологических наук, — *в соавт. п. 8 гл. 1, п. 5 гл. 3*

Сергей Дмитриевич Афанасьев, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук, — *п. 6 гл. 2, в соавт. п. 1 гл. 2, п. 5 гл. 4*

Юлия Григорьевна Бабаева, заместитель заведующего кафедрой юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат юридических наук, — *п. 4 гл. 3*

Марат Сосланбекович Басиев, доцент кафедры теории и истории государства и права Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова, кандидат юридических наук, — *п. 9 гл. 1*

Вячеслав Николаевич Белоновский, профессор Российского государственного гуманитарного университета, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 5 гл. 3*

Болдырев Олег Юрьевич, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доцент кафедры муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, — *п. 4 гл. 1*

Ольга Юрьевна Ганина, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат исторических наук, — *в соавт. п. 6 гл. 1, п. 3 гл. 2*

Инесса Шагеновна Галстян, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 3 гл. 3*

Николай Иннокентьевич Дорохов, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского университета имени С.Ю. Витте, кандидат исторических наук, доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве РФ, почетный работник сферы образования Российской Федерации, — *п. 7 гл. 1*

Елена Павловна Забелина, доцент Московского юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент, — *п. 6 гл. 3*

Елена Юрьевна Зинченко, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 7 гл. 3*

Валентин Борисович Израелян, доцент, доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 1 гл. 3*

Михаил Ильич Кацарский, доцент кафедры теории права и государства, проректор Российского университета дружбы народов по взаимодействию с органами государственной власти, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 2 гл. 3*

Евгений Юрьевич Комлев, доцент кафедры муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, доцент Департамента публичного права Высшей школы экономики, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 3 гл. 4*

Андрей Владимирович Колесников, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидат юридических наук, — *п. 9 гл. 3*

Анна Игоревна Соколова, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, — *п. 1 гл. 4*

Марат Вильданович Саудаханов, доцент кафедры государственного и административного права МИРЭА — Российского технологического университета, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 8 гл. 1*

Любовь Хабасовна Сатушиева, доцент кафедры конституционного и административного права Юридического института Кабардино-Балкарского государственного университета имени Х.М. Бербекова, кандидат юридических наук, — *п. 8 гл. 3*

Баира Анатольевна Синглеева, доцент кафедры гражданского права юридического факультета Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 1 гл. 3*

Юлия Вальерьевна Сухоставская, старший преподаватель кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Российского университета дружбы народов, — *в соавт. п. 3 гл. 4*

Георгий Владимирович Трубилов, старший преподаватель кафедры правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, — *п. 2 гл. 4*

Карина Рашидовна Тююпова, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета, — *п. 4 гл. 4*

Ольга Анатольевна Фризен, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного областного университета, кандидат юридических наук, — *в соавт. п. 3 гл. 3*

Иван Алексеевич Ананьев, аспирант кафедры муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов, — *в соавт. п. 3 гл. 4*

- гарантии самостоятельности местного самоуправления;
- ответственность муниципального образования в лице его органов.

Конституционные изменения 2020 г., закрепившие на конституционном уровне понятие «муниципальное образование», позволяют более уверенно говорить о наличии у муниципального образования особого статуса, понятие и содержание которого, представляется, составляют предмет дальнейших научных дискуссий. Результаты таких дискуссий должно составить полноценное воплощение в текущем законодательстве понятия и содержания конституционно-правового статуса муниципального образования.

2.2. Реформа территориальной организации местного самоуправления: особенности правового регулирования переходного периода

Реализация федерального закона или иного нормативного правового акта, содержание которого связано с существенными изменениями механизма правового регулирования, требует бережного отношения к переходному периоду, позволяющему осуществить переход от действующего правового регулирования к новому. Не случайно в ч. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» четко урегулировано содержание Закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, а также заключительных и переходных положений. Реформирование территориальной организации местного самоуправления имеет другой масштаб, однако и в этом случае значение переходного периода велико.

В зависимости от характера и объема вносимых изменений правовое регулирование переходного периода может быть разным, однако очевидно, что необходимо вносить изменения в смежные федеральные законы и иные правовые акты, принимать новые нормативные правовые акты на региональном и муниципальном уровнях.

Используемые при этом приемы юридической техники могут быть различными. Например, в тексте самого закона могут быть переходные положения. Есть примеры, когда вступление в силу закона, предусматривающего иное правовое регулирование, откладывается на определенный срок, позволяющий провести все необходимые подготовительные действия. Кроме того, есть примеры и того, что

принятие закона, существенно реформирующего сложившиеся отношения, сопровождается принятием так называемого закона-спутника.

Можно проиллюстрировать сказанное на примере федеральных законов о местном самоуправлении. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ) вступил в силу с момента опубликования, однако в законе была целая глава, содержащая заключительные и переходные положения (содержанию переходного периода было посвящено несколько статей). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) вступил в силу в полном объеме спустя несколько лет после его принятия; переходному периоду была посвящена одна статья, хотя и в этом законе есть целая глава, озаглавленная как «Переходные положения». Рассмотрим более подробно эти особенности.

Особенности переходного периода, установленного в Федеральном законе № 154-ФЗ. Результатом реформы стало внедрение новой модели местного самоуправления, основанной на одноуровневости территориальной организации; по данным ЦИК России, было создано более 13 тыс. муниципальных образований¹. Новые органы местного самоуправления должны были быть сформированы не позднее чем через 16 месяцев со дня вступления в силу Федерального закона № 154-ФЗ, следовательно, муниципальные образования по новым правилам должны были быть сформированы еще раньше.

Переходный период был весьма подробно урегулирован в самом законе. Большой интерес представляют названия статей: временное правовое регулирование отдельных отношений, предусмотренных Федеральным законом; проведение выборов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и срок их полномочий; о полномочиях органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, избранных (назначенных) до вступления в силу Федерального закона; о муниципальных служащих; о формировании муниципальной собственности; о формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии новым законом. Несмотря на то что содержание

¹ См.: *О формировании органов местного самоуправления в Российской Федерации* // Городское управление. 1997. № 8.

некоторых из названных статей было компактным, сами названия статей могут дать определенное представление о переходном периоде.

В Федеральном законе № 154-ФЗ предусматривался очень короткий период для проведения всех необходимых организационно-властных действий, формирования новой нормативно-правовой базы. Это вызвало определенную реакцию на местах — последовало обращение в Конституционный Суд РФ от имени Президента РФ и главы Республики Коми. Стороны, направившие запросы в Конституционный Суд РФ, посчитали, что определение сроков выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления не относится к общим принципам организации местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и, следовательно, данный вопрос не должен решаться в федеральном законе. Фактически перед Конституционным Судом РФ был поставлен вопрос о пределах правового регулирования местного самоуправления федеральными органами государственной власти и привел к появлению очень интересной правовой позиции.

В постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П Конституционный Суд РФ указал, что устанавливающие предельный срок выборов, а также предельный срок сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) положения ст. 58 и 59 Закона могут рассматриваться и как определенная гарантия таких закрепленных Конституцией РФ прав, как:

1) право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);

2) права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 2);

3) права осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130).

Регулирование и защита такого рода прав, согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ, находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии с ее ст. 72 (п. «б» ч 1) — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, эти вопросы могут решаться федеральным законом¹.

¹ См.: *Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.)* // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

Иными словами, если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование в соответствии со ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов¹.

Следует отметить, что далеко не все субъекты РФ отнеслись добросовестно к своим обязанностям по формированию необходимого массива правового регулирования, а некоторые и откровенно противодействовали проводимой реформе². В постановлении Государственной Думы от 10 июля 1996 г. № 527-П ГД «О ходе исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения» фактически констатировались проблемы в реформе местного самоуправления. Это привело, в частности, к тому, что федеральные органы государственной власти вынуждены были осуществлять временное правовое регулирование — был принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», приложением к которому стало Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Особенности переходного периода, установленного в Федеральном законе № 131-ФЗ. Результатом реформы, предусмотренной в новом законе, стал переход с одноуровневого на двухуровневое местное самоуправление; по данным ЦИК России, было создано более 24 тыс. муниципальных образований³. В публичном простран-

¹ См.: *Шугрина Е.С.* Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2—19.

² Позже именно это обстоятельство будет официально названо одной из причин принятия нового федерального закона о местном самоуправлении. Более подробно об этом см.: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2007. С. 44—45.

³ Там же. С. 98—109.

стве отсутствует информация о том, что при создании муниципальных образований проводились экономические расчеты, учитывались демографические характеристики населения; вопросы возможного развития территории также не исследовались. Органы государственной власти при принятии решений об утверждении границ муниципальных образований в 2004—2005 гг. руководствовались преимущественно национальными, историческими, географическими критериями, старались соблюдать требования, установленные в Федеральном законе № 131-ФЗ (в законе были установлены, например, критерии, связанные с транспортной или пешеходной доступностью). Очень противоречиво складывалась правоприменительная практика по вопросу о том, требуются ли выявление и учет мнения населения при принятии решений о создании муниципальных образований. Период 2004—2010 гг. характеризуется огромным количеством судебных споров, связанных с территориальной организацией местного самоуправления¹.

Вступление Закона, принятого осенью 2003 г., было отложено на несколько лет. Первоначально планировалось, что закон вступит в силу с 1 января 2006 г., но с принятием Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ переходный период был изменен и продолжался до 2009 г.² Количество статей, содержащихся в переходных положениях, было значительно меньше, чем в Федеральном законе № 154-ФЗ, однако круг регулируемых отношений и уровень детализации были существенно выше.

Например, в ч. 1 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ был установлен срок, который отводился на проведение территориальной реорганизации; органы государственной власти субъектов РФ обязаны были до 1 марта 2005 г. установить границы муниципальных об-

¹ Более подробно об этом см.: *Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013; *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М., 2010; *Она же.* Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

² См.: *Федеральный закон от 12.10.2005 № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;* *Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»* и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4216.

разований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. В ч. 3 этой же статьи предусматривалось, что в случае если границы муниципальных образований не утверждены органами государственной власти субъектов РФ до 1 января 2005 г., то они утверждаются до 31 марта 2005 г. федеральным органом исполнительной власти. Надо отметить, что случаев, когда потребовалось решение федерального органа, было не так много, Минрегион РФ оперативно принимал необходимые решения¹.

Другой особенностью переходного периода явилось принятие постановления Правительства РФ от 8 декабря 2005 г. № 744 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления»», согласно которому фактически была создана Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и системы поддержки и сопровождения деятельности органов местного самоуправления. Оператором Системы выступал Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления, который первоначально действовал на базе Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, а в последующем — на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Центр получал финансирование из федерального бюджета и в тесном взаимодействии с Минрегионом России осуществлял большую работу по разработке модельных нормативных правовых актов для органов местного самоуправления и материалов, в которых разъяснялись положения нового закона; обучению муниципальных служащих и подготовке специалистов, в том числе преподавательского состава.

¹ См.: *Приказ* Минрегиона РФ от 25.03.2005 № 34 (с изм. от 29.05.2006) «Об утверждении границ муниципальных образований в Волгоградской области» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 20; *Приказ* Минрегиона РФ от 31.03.2005 № 36 «Об утверждении границ муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 17; *Приказ* Минрегиона РФ от 28.03.2005 № 35 «Об утверждении границ муниципального образования в Ленинградской области» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 17; *Приказ* Минрегиона РФ от 23.03.2005 № 32 «Об утверждении границ муниципальных образований Тульской области» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 16.

Немаловажным обстоятельством явилось и принятие Федерального закона от 29 июля 2000 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», которым усиливалась ответственность органов государственной власти субъектов РФ, в том числе в части неприведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Это позволило избежать противодействия проводимым изменениям со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на то что в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится о двухуровневом местном самоуправлении, в ряде субъектов РФ было сформировано одноуровневое местное самоуправление. Переход к одноуровневости усилился в 2014—2017 гг., когда муниципальные районы стали преобразовываться в городские округа. Это привело к принятию Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, предусматривающего новый вид муниципальных образований — муниципальные округа¹.

Данные процессы практически сразу стали объектом пристального внимания со стороны не только самих жителей, но и представителей экспертного сообщества. Появилось большое количество публикаций и исследований, в которых анализировались правовые, экономические, социальные, социологические и иные аспекты таких преобразований².

¹ См.: *Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»* // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

² См., например: *Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н.* Территориальная организация местного самоуправления в РФ. Тенденции, критерии, перспективы. М., 2021; *Баженова О.И.* Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58—66; *Соснин Д.П., Столбова Е.А.* Влияние факторов депопуляции и укрупнения муниципалитетов на территориальную организацию местного самоуправления в России // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1 С. 98—106; *Соснин Д.П., Столбова Е.А.* Территориальная организация местного самоуправления перед вызовом демографического сжатия (на примере Курской области) // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: Сб. науч. тр. Саратов: Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС, 2018. С. 88—92; *Шугрина Е.С., Петухов Р.В.* Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42—46; *Бородин Т.Л., Глезер О.Б.* Социальное пространство России: ресурс и риски для развития страны // Стратегические ресурсы и условия устойчивого развития Российской Федерации и ее регионов / Под ред. В.М. Котля-

Особенности переходного периода при создании муниципальных округов (в части территориальной организации местного самоуправления). По данным СПС «КонсультантПлюс», по состоянию на середину мая 2022 г. приняты решения о создании 276 муниципальных округов¹, которые расположены на территории 26 субъектов РФ.

Следует сделать оговорку, что муниципальные округа, которые имеются в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, и муниципальные округа, которые предусмотрены в Федеральном законе № 131-ФЗ, имеют совершенно разную природу, несмотря на одинаковость названия. В городах федерального значения данный термин используется для обозначения внутригородских территорий; совпадение названий оказалось случайным. Особенности одноуровневого местного самоуправления в городах федерального значения в этом материале не рассматриваются.

Любопытно, что по количеству образованных муниципальных округов лидирует Поволжский федеральный округ; нет ни одного муниципального округа в Южном федеральном округе. Сведения о количестве и времени создания муниципальных округов представлены в табл. 2.1.

В настоящее время полностью одноуровневыми являются территории семи субъектов РФ (Удмуртской Республики, Республики Чувашия, Ставропольского края, Калининградской, Магаданской, Московской, Сахалинской областей). Еще несколько субъектов РФ практически полностью перешли на одноуровневое местное самоуправление (Пермский край, Вологодская, Кемеровская, Курганская, Тверская области).

Вышесказанное означает, что на территориях 28 субъектов РФ в сельской местности есть одноуровневое местное самоуправление (в это число включены Московская и Сахалинская области, в которых муниципальные округа формально не созданы, но местное самоуправление является одноуровневым за счет наличия исключительно городских округов). Если к этой цифре прибавить города федерального значения, в которых местное самоуправление является также одноуровневым, то получим 31 субъект РФ, в которых есть одноуровневое местное самоуправление.

кова и А.А. Тишкова. М.: Ин-т географии РАН, 2014. С. 29–47; *Бабун Р.В.* Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 1. С. 2–7; *Бабун Р.В.* Территориальная организация местного самоуправления: куда идем и что делать // Местное право. 2013. № 2. С. 7–20; и др.

¹ Нужно сделать оговорку, связанную с тем, что не все законы субъектов РФ вступили в силу.

Таблица 2.1. Сведения о наличии муниципальных округов в субъектах РФ по состоянию на середину мая 2022 г.¹

№	Субъект РФ	Количество муниципальных округов	Период принятия решений о создании, годы
<i>Поволжский федеральный округ</i>			
1	Удмуртская Республика	25	2021
2	Республика Чувашия	21	2022
3	Пермский край	20	2019—2022
4	Кировская область	15	2020—2022
5	Нижегородская область	36	2020—2022
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>			
1	Архангельская область	10	2020—2022
2	Вологодская область	21	2022
3	Калининградская область	12	2019
4	Мурманская область	2	2020
5	Новгородская область	4	2020
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>			
1	Забайкальский край	2	2020
2	Приморский край	11	2019—2022
3	Камчатский край	1	2020
4	Амурская область	11	2020—2022
5	Магаданская область	8	2022
<i>Уральский федеральный округ</i>			
1	Курганская область	20	2020—2022
2	Челябинская область	1	2022
3	Ямало-Ненецкий автономный округ	7	2020—2022
<i>Центральный федеральный округ слева</i>			
1	Брянская область	1	2020
2	Костромская область	6	
3	Орловская область	1	2021
4	Тверская область	21	2020—2022
<i>Сибирский федеральный округ</i>			
1	Алтайский край	2	2021—2022
2	Красноярский край	3	2019—2020
3	Кемеровская область — Кузбасс	15	2020—2022
<i>Северо-Кавказский федеральный округ</i>			
1	Ставропольский край	16	2020
	Итого	276	

¹ Составлено автором на основании информации, содержащейся в СПС «КонсультантПлюс».

Получается, что переход на одноуровневое местное самоуправление в том виде, как это предусмотрено в Проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», для этих субъектов РФ может стать в определенной степени привычным и понятным этап организации местного самоуправления на своей территории.

Законами субъектов РФ о преобразовании муниципальных районов в муниципальные округа регулируется примерно одинаковый круг вопросов, однако фактический объем и содержание законов имеют определенные особенности и отличия.

1. Можно выделить несколько подходов к правовому регулированию. В одних субъектах РФ принимаются по каждому муниципальному округу отдельно закон о преобразовании и отдельно об утверждении границ (Красноярский край, Архангельская, Курганская области). В других — по каждому муниципальному округу принимается единый закон, в котором одновременно урегулированы вопросы преобразования, утверждения границ и состав территории муниципальных образований (Удмуртская Республика, Забайкальский, Пермский, Приморский края, Амурская, Брянская, Вологодская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Челябинская области). В третьих — имеется единый закон о статусе и границах муниципальных образований, в котором приводится общий перечень преобразованных муниципальных образований, а в ряде случаев содержится описание их границ и/или состав территорий (Ставропольский край, Калининградская, Кемеровская, Костромская области).

В Чувашской Республике по каждому преобразованию принимается отдельный закон, однако границы и состав территорий муниципальных образований описаны в едином законе¹. Подобный подход реализован в Кировской, Тверской областях. В Алтайском крае есть два муниципальных округа. Один создан на основании Закона об установлении границ²; второй — Закона о наделении статусом муниципального округа³.

¹ Закон Чувашской Республики от 24.11.2004 № 37 (ред. от 29.03.2022) «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской Республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа и городского округа».

² Закон Алтайского края от 10.04.2007 3 28-ЗС (ред. от 30.04.2021) «Об установлении границ муниципального образования Залесовский муниципальный округ Алтайского края».

³ Закон Алтайского края от 11.05.2022 № 36-ЗС «О наделении муниципального образования город Славгород Алтайского края статусом муниципального округа».

2. Анализ законов субъектов РФ о муниципальных округах показывает, что во всех случаях границы муниципальных округов совпадают с границами бывших муниципальных районов, на основе которых и создавались муниципальные округа. Есть примеры, когда этот вопрос отдельно оговаривается в законах субъектов РФ. В Пермском крае появляются примеры, когда муниципальные округа начинают объединяться. Но и в этом случае границы нового укрупненного муниципального округа представляют объединение границ двух бывших муниципальных округов.

Для чего это важно? Если границы муниципальных округов совпадают с границами бывших муниципальных районов — это удобно и экономит финансовые средства, необходимые для проведения работ по картографическому описанию, подготовке документов по территориальному планированию и т.п. Для примера: в Брянской области расходы на полное описание всех границ муниципальных образований составили около 200 млн руб.

В контексте реформы, запланированной после принятия Проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», это может иметь большое значение. Дело в том, что один из вопросов, который выходит на первый план при переходе от одноуровневого местного самоуправления к двухуровневому, — это правила «нарезки территории». Границы новых муниципальных образований могут совпадать с границами муниципальных районов, могут устанавливаться иным образом, в том числе совпадать с крупным поселением или несколькими, но не всеми поселениями, входящими в состав муниципального района.

Поэтому утверждение новых границ муниципальных образований может быть связано с дополнительными расходами.

У данного вопроса есть и еще один аспект — судьба административно-территориальных единиц. В ряде субъектов РФ прямо предусматривается, что объединение муниципальных образований и их преобразование в муниципальный округ не влечет изменений в административно-территориальном устройстве (см., напр.: Пермский край, Тверская область).

3. Создание муниципальных округов осуществляется в рамках процедуры преобразования муниципальных образований. Фактически создается новое муниципальное образование. Например, в названиях законов Пермского края прямо говорится об образовании нового муниципального образования; новое муниципальное образование считается образованным со дня вступления в силу соответст-

вующего закона края¹. Вместе с тем региональный законодатель очень по-разному трактует вопрос, является ли это новое муниципальное образование вновь образованным. Например, в Алтайском крае муниципальное образование «муниципальный округ» не является вновь образованным муниципальным образованием².

В Федеральном законе № 131-ФЗ для вновь образованных муниципальных образований предусмотрен ряд особенностей в части выбора организационной модели местного самоуправления, которые учитываются субъектами РФ. Так, в подавляющем большинстве законов субъектов РФ о преобразовании муниципальных образований в муниципальные округа урегулированы особенности формирования органов местного самоуправления первый раз. Вместе с тем в Забайкальской крае, Красноярском крае, Пермском крае, Амурской области и ряде иных субъектов РФ в самих законах говорится, что данные нормы вступают в силу и применяются только в случае отсутствия инициативы жителей об определении структуры органов местного самоуправления на местном референдуме (это право закреплено за гражданами РФ в соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ)³.

4. Далеко не во всех законах субъектов РФ формально предусматривается переходный период, да и продолжительность переходного периода является разной. Так, в Красноярском крае при создании муниципальных округов, устанавливался переходный период в шесть месяцев, который в последующем был продлен и составил

¹ См., например: Закон Пермского края от 27.01.2022 № 40-ПК «Об образовании нового муниципального образования Кудымкарский муниципальный округ Пермского края».

² Закон Алтайского края от 11.05.2022 № 36-ЗС «О наделении муниципального образования город Славгород Алтайского края статусом муниципального округа».

³ Закон Забайкальского края от 10.07.2020 № 1834-ЗСК «О преобразовании всех поселений, входящих в состав муниципального района «Каларский район» Забайкальского края, в Каларский муниципальный округ Забайкальского края»; Закон Красноярского края от 20.02.2020 № 9-3646 (ред. от 02.04.2020) «Об объединении всех поселений, входящих в состав Тухтетского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа»; Закон Пермского края от 20.06.2019 № 427-ПК (ред. от 05.07.2021) «Об образовании нового муниципального образования Юсьвинский муниципальный округ Пермского края»; Закон Амурской области от 24.12.2020 № 669-ОЗ (ред. от 05.04.2021) «О преобразовании сельских поселений Ивановского района Амурской области во вновь образованное муниципальное образование Ивановский муниципальный округ Амурской области».

около двух лет¹. В Вологодской и Орловской областях, Ямало-Ненецком автономном округе установлен переходный период около полутора лет². В Курганской области, Алтайском крае переходный период составляет один год³.

Это означает, в частности, что очень по-разному решается вопрос полномочий «бывших» органов местного самоуправления. Как правило, органы местного самоуправления упраздняемых муниципальных районов, городских и сельских поселений продолжали осуществлять свои полномочия до формирования новых органов местного самоуправления муниципальных округов.

Вместе с тем опыт Пермского края показывает, что целесообразно сразу прекращать полномочия органов местного самоуправления преобразуемых поселений. В противном случае происходит накопление избыточной кредиторской задолженности в бывших поселениях, возникают трудности при обмене информацией между администрациями района и поселений при формировании бюджета округа⁴.

¹ Закон Красноярского края от 02.04.2020 № 9-3814 «О внесении изменений в Законы края об образовании муниципальных округов».

² См., напр.: Закон Вологодской области от 28.04.2022 № 5111-ОЗ «О преобразовании всех поселений, входящих в состав Бабушкинского муниципального района Вологодской области, путем их объединения, наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и установлении границ Бабушкинского муниципального округа Вологодской области»; Закон Орловской области от 04.05.2021 № 2596-ОЗ (ред. от 21.06.2021) «О преобразовании муниципальных образований Орловской области, входящих в состав Орловского района Орловской области, путем их объединения во вновь образованное муниципальное образование Орловской области с наделением его статусом муниципального округа»; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21.04.2022 № 16-ЗАО «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав муниципального образования Шурышкарский район, и создании вновь образованного муниципального образования муниципальный округ Шурышкарский район Ямало-Ненецкого автономного округа».

³ Закон Курганской области от 05.03.2022 № 2 «О преобразовании муниципальных образований путем объединения всех поселений, входящих в состав Кетовского района Курганской области, во вновь образованное муниципальное образование — Кетовский муниципальный округ Курганской области и внесении изменений в некоторые законы Курганской области»; Закон Забайкальского края от 10.07.2020 № 1834-ЗЗК «О преобразовании всех поселений, входящих в состав муниципального района «Каларский район» Забайкальского края, в Каларский муниципальный округ Забайкальского края».

⁴ Информация об опыте Пермского края и особенностях переходного периода была представлена в рамках круглого стола, состоявшегося 20 января 2022 г. на площадке Совета Федерации в рамках экспертного марафона ВАРМСУ. См.: <https://www.varmsu.ru/novosti/aleksandr-rusanov-prinyatie-zakonoproekta-o-printsipakh-organizatsii-msu-v-edinoj-sisteme-publichnoy/>.

Этот опыт уже реализован в Удмуртской Республике, где установлен переходный период «до формирования новых органов местного самоуправления», т.е. полномочия органов местного самоуправления формально не прекращены. Одновременно устанавливается, что сельские поселения и муниципальный район утрачивают статус муниципальных образований, а муниципальный округ считается образованным со дня вступления в силу закона. В Чувашской Республике схема в целом похожая, только переходный период составляет около полутора лет².

5. Содержание законов субъектов РФ о муниципальных округах также отличается большим разнообразием. Это влияет, в частности, на определение объема регулируемых отношений, количество принимаемых законов. Представители Пермского края рекомендуют в законах о муниципальных округах указывать:

- основания, цели и срок образования муниципального округа;
- границы и состав территории;
- картографическое описание границ;
- перечень населенных пунктов;
- правопреемство;
- переходный период;
- порядок формирования органов местного самоуправления;
- порядок исполнения бюджетов;
- организационное и материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления;
- действие муниципальных правовых актов³.

В заключение следует вернуться к мысли, что при переходе от двухуровневого местного самоуправления к одноуровневому необходимо учитывать собственный исторический опыт, полученный как

¹ Закон Удмуртской Республики от 05.04.2021 № 23-РЗ «О преобразовании муниципальных образований, образованных на территории Селтинского района Удмуртской Республики, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа».

² Закон Чувашской Республики от 29.03.2022 № 32 «О преобразовании муниципальных образований Янтиковского района Чувашской Республики и о внесении изменений в Закон Чувашской Республики «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской Республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа и городского округа»».

³ См. презентацию, представленную в рамках круглого стола, состоявшегося 20 января 2022 г. и размещенную в открытом доступе. См.: <https://www.varmsu.ru/novosti/aleksandr-rusanov-prinyatie-zakonoproekta-o-printsipakh-organizatsii-msu-v-edinoj-sisteme-publichnoy/>.

на федеральном, так и на региональном уровне. Мониторинг правоприменительной практики показывает, что существенное реформирование территориальной организации местного самоуправления может привести к ряду «побочных» эффектов, которые в момент создания одноуровневого местного самоуправления и не предполагались. Новейшая российская история дает примеры того, что некоторые из подобных «не просчитанных заранее» эффектов требовали изменения федерального законодательства.

2.3. Преобразования муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы теории и практики

Реформирование системы публичной власти затронуло все ее уровни. Первыми подверглись преобразованию федеральный, затем региональный уровни власти. В настоящее время на обсуждении в Государственной Думе РФ находится Проект федерального закона о местном самоуправлении в единой системе публичной власти.

Как отмечает один из разработчиков законопроекта — А.А. Клишас, Проект федерального закона ориентирован на совершенствование организации местного самоуправления в России и должен стать логическим продолжением реализации положений Конституции РФ о единой системе публичной власти¹. По утверждению другого инициатора законопроекта — П.В. Крашенинникова, «законопроект предусматривает упрощение правовых конструкций, уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях ее приведения в соответствие с правовой природой местного самоуправления». В связи с этим особую значимость приобретает определение знаковых направлений дальнейшего совершенствования местного самоуправления. Среди их разнообразия пристального внимания заслуживает выработка эффективного механизма преобразования муниципальных образований, что в совокупности с предлагаемой идеей формирования в Российской Федерации одноуровневой организации местного самоуправления выведет местное самоуправление на новый этап его развития.

Согласно действующему законодательству, вопросы преобразования муниципальных образований регулируются в первую очередь

¹ См.: А. Клишас и П. Крашенинников внесли законопроект об организации местного самоуправления // URL: <http://council.gov.ru/events/news/131952/> (дата обращения: 25.04.2022).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1. Концептуальные основы реформирования правового регулирования местного самоуправления в современных условиях	10
1.2. Дискуссионные вопросы правовой трансформации законодательства о местном самоуправлении на заключительном этапе построения системы публичной власти в Российской Федерации	24
1.3. О правовых неустранимых дефектах законопроекта о глобальной реформе местной публичной власти в России начала 20-х годов XXI в.	34
1.4. Реформирование местного самоуправления в 2020—2022 гг. в контексте трансформации «конституционного поля», правовой и социально-экономической политики в 1993—2022 гг.	43
1.5. Реализация конституционных норм о местном самоуправлении	65
1.6. Решения Конституционного Суда РФ как ориентир развития местного самоуправления	82
1.7. Муниципальное право и местное самоуправление: новый этап публично-правового регулирования в условиях конституционной модернизации	99
1.8. Некоторые вопросы совершенствования российского законодательства о единой системе публичной власти	126
1.9. К вопросу об отдельных проблемах совершенствования системы местного самоуправления	135
ГЛАВА 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	145
2.1. Конституционно-правовой статус муниципального образования: понятие и содержание	145
2.2. Реформа территориальной организации местного самоуправления: особенности правового регулирования переходного периода	160
2.3. Преобразования муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы теории и практики	174
2.4. Проблемные аспекты бланкетного регулирования особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях в Российской Федерации	187
2.5. Территориальные основы становления публичной власти в границах федеральных территорий и их соотношение с территориальными основами местного самоуправления (на примере ФТ «Сириус» и муниципального образования «Городской округ «Сочи»)	197

2.6. Тенденции развития территориальных принципов организации местного самоуправления в свете конституционной и муниципальной реформ: проблемы и перспективы	209
ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	227
3.1. Местное самоуправление в единой системе публичной власти	227
3.2. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления как фактор обеспечения единства публичной власти	246
3.3. Муниципалитеты: звено публичной власти или местный уровень управления? (на примере Проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» № 40361-8)	264
3.4. Представительные органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: координация деятельности в интересах народонаселения	271
3.5. К вопросу оптимизации выборной модели в местном самоуправлении	289
3.6. Конституционно-правовое регулирование процессуальной обеспечительной деятельности органов местного самоуправления	324
3.7. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления: правовое регулирование и практика реализации	333
3.8. Проблемы модернизации традиционной системы власти и управления на Северном Кавказе. Создание и развитие системы государственного и местного управления на современном этапе	337
3.9. Проблемные вопросы унификации публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти	349
ГЛАВА 4. ФОРМИРОВАНИЕ ГОРОДСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	380
4.1. К формированию городского права: потребность в комплексном развитии муниципального и градостроительного правового регулирования	380
4.2. Местное самоуправление в городах федерального значения: пути развития после конституционной реформы	394
4.3. Организация публичной власти в административных центрах (столицах) субъектов РФ: в ожидании законодательных изменений	406
4.4. Правовой статус «частных» городов в системе местного самоуправления	416
4.5. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации	428
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	439
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	445