

4. Кузнецова О.В. К новой стратегии пространственного развития России (препринт) / О.В. Кузнецова, А.Г. Дружинин. URL: <https://ecfor.ru/publication/obnovlenie-strategii-prostranstvennogo-razvitiya-rossii/>.
5. Шугрина Е.С. Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 3–7.
6. Шугрина Е.С. Территориальные основы местного самоуправления как поиск баланса интересов разных уровней публичной власти / Е.С. Шугрина // Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: (взгляд ученых и практиков): сборник статей / под редакцией Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Ханты-Мансийск: [б. и.], 2022. С. 13–21.

#### References

1. Ebinger, F. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation / F. Ebinger, S. Kuhlmann, J. Bogumil // Local Government Studies. 2019. Vol. 45. Iss. 1. P. 1–3.

DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-25-30

## Осуществление органами местного самоуправления опережающего правового регулирования в материалах правоприменительной практики

**Шугрина Екатерина Сергеевна,**

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета,  
доктор юридических наук  
[eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

В статье рассматриваются ситуации, когда органы местного самоуправления могут урегулировать определенные вопросы только при наличии закона субъекта РФ. Констатируется, что в случае отсутствия закона субъекта РФ органы местного самоуправления становятся заложниками складывающейся ситуации. На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики анализируется вопрос о возможности органам местного самоуправления осуществлять опережающее правовое регулирование соответствующих общественных отношений. В преддверии планируемой реформы местного самоуправления высказываются предложения по совершенствованию законодательства.

**Ключевые слова:** опережающее правовое регулирование, совместное ведение, пробельность, принятие закона, бездействие законодательного органа, единое правовое пространство, муниципальные правовые акты.

Как правило, правовое регулирование либо фиксирует сложившиеся общественные отношения, либо адресовано в будущее, т.е. нацелено на развитие новых общественных отношений<sup>1</sup>. В отношении второго подхода нередко используют термин «опережающее правовое регулирование». Именно об этом и пойдет речь в настоящей статье. На основе анализа позиций ученых, материалов правоприменительной практики попробуем ответить на вопрос: есть ли у органов местного самоуправления правотворческие компетенции осуществлять опережающее правовое регулирование?

Теоретическая конструкция опережающего правового регулирования разработана в отношении органов государственной власти субъектов РФ и касается вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предполагается, что по вопросам совместного ведения должны быть федеральные законы и законы субъектов РФ. В случае отсутствия федеральных законов органы государственной власти субъектов РФ могут осуществлять

собственное опережающее правовое регулирование; после принятия федерального закона закон субъекта РФ приводится в соответствие с ним.

«Отсутствие федерального закона не может служить препятствием для выработки необходимого правового акта субъектом Федерации. Конституция РФ не запрещает опережающего правового регулирования в субъекте Федерации и не устанавливает жесткой последовательности в регулировании отношений по вопросам совместного ведения, т.е. не требует, чтобы вначале принимался закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации<sup>2</sup>. При этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Вантеева Н.В. Пределы муниципального правового регулирования: научное и практическое измерения // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

<sup>2</sup> Благодир А.Л., Кирилловых А.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области».

Применима ли эта конструкция в том или ином виде к органам местного самоуправления? Могут ли они осуществлять опережающее правовое регулирование? Для большинства юристов ответ очевиден. Обычно они констатируют отсутствие совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что означает отсутствие возможности осуществления органами местного самоуправления опережающего правового регулирования.

Вместе с тем специалисты в области муниципального права занимают более аккуратную позицию<sup>4</sup>.

Анализ норм федерального законодательства показывает, что для правового регулирования определенных отношений требуется принятие устава муниципального образования (или иного муниципального нормативного правового акта) в соответствии с законом субъекта РФ. Подобные механизмы встречаются в Градостроительном и Земельном кодексах, Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), иных законодательных актах, например:

- порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 4 ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ);

- гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 7 ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ);

- гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Экспресс-анализ законов субъектов РФ, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс» (региональный выпуск), позволил установить следующее:

- законы субъектов РФ о сельских старостах есть в 46 субъектах РФ;

- законы субъектов РФ об опросах есть в 48 субъектах РФ.

Данные цифры говорят о том, что в остальных субъектах РФ органы местного самоуправления де-факто осуществляют опережающее правовое регулирование или не регулируют соответствующие отношения вообще.

<sup>4</sup> См., напр.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь [и др.] ; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М. : Норма, ИНФРА-М, 2011. 1008 с.; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2015; Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14–42.

Конечно, можно говорить о том, что бездействие законодательных органов государственной власти субъектов РФ фактически приводит к умалению права на местное самоуправление, подрывает доверие общества к власти (ст. 75.1 Конституции РФ). Кроме того, добросовестно работающие органы местного самоуправления оказываются в уязвимой позиции, становятся незащищенными во взаимоотношениях с контрольно-надзорными органами.

Возникает вполне закономерный вопрос: а что делать в условиях отсутствия соответствующего закона субъекта РФ?

Н.С. Бондарь обращает внимание на то, что в решениях Конституционного Суда РФ сформулирована правовая позиция о возможности «включения» в соответствующий правотворческий процесс и муниципальных образований в порядке «опережающего» нормативного правового регулирования (см. абз. 3 и 4 п. 2 мотивировочной части Постановления от 2 апреля 2002 г. № 7-П; п. 3.3 мотивировочной части и п. 1 резолютивной части Определения от 6 марта 2008 г. № 214-О-П)<sup>5</sup>. Конституционный Суд РФ, например, констатирует, что отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования<sup>6</sup>.

Подобную позицию занимает и И.В. Бабичев, который пишет, что «полнота законодательства, регулирующего местное самоуправление, формируется на основе общих принципов его организации законами и другими нормативными актами субъектов РФ, уставами и иными нормативными муниципальными правовыми актами в соответствии с принципом опережающего правового регулирования»<sup>7</sup>.

Таким образом, ученые, специализирующиеся на вопросах муниципального права, со ссылкой на позиции Конституционного Суда РФ допускают возможность опережающего правового регулирования в отсутствие закона субъекта РФ.

Есть еще один вопрос, который регулярно возникает в правоприменительной практике: насколько органы местного самоуправления связаны юридической конструкцией, содержащейся в законе субъекта РФ. Могут ли они ее изменить или расширить? Анализ правоприменительной практики показывает, что у органов местного самоуправления таких полномочий нет. Например, в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2019 г. № 39-АПА19-1 констатируется, что решением органа местного самоуправления установлен

<sup>5</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь [и др.] ; под ред. В.Д. Зорькина...

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

<sup>7</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2015. С. 14.

иной порядок исчисления ежемесячной доплаты к пенсии по старости, чем тот, что содержится в законе Курской области; решение органа местного самоуправления было признано не действующим со дня принятия.

С вышесказанным тесно связан и еще один вопрос: должны ли субъекты предоставлять определенную свободу усмотрения органам местного самоуправления? Например, в ч. 3 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что используемый при проведении муниципальных выборов вид избирательной системы определяется уставом в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем<sup>8</sup>. Эта норма была уже объектом пристального внимания Конституционного Суда РФ<sup>9</sup>. Эксперты задаются вопросом: может ли субъект установить одну избирательную систему как единственно возможную? Или их должно быть несколько, для того чтобы у органов местного самоуправления была возможность выбора.

В разъяснениях Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению говорится, что установление законом субъекта РФ только одной избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, не соответствует федеральному закону<sup>10</sup>.

Анализ правоприменительной практики показывает, что есть примеры того, что органы прокуратуры самостоятельно или через суд понуждают органы местного самоуправления принимать соответствующий муниципальный нормативный правовой акт, независимо от наличия или отсутствия закона субъекта РФ. К сожалению, в последнее время подобная практика начинает формироваться в новых субъектах РФ.

Одновременно есть примеры судебных решений, в которых говорится о недопустимости подобной деятельности органами местного самоуправления в условиях отсутствия закона субъекта РФ<sup>11</sup>. В этих решениях суды подчеркивают, что вмешательство в нормотворческую деятельность органа местного самоуправления в данном случае является нарушением его компетенции; возложение на орган местного самоуправления обязанности принять муниципальный правовой акт является ненадлежащим способом защиты нарушенного права.

<sup>8</sup> Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 16–26; Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13–24; Усманова Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 40–44.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СПС «Гарант».

<sup>10</sup> Ответ размещен на страничке комитета по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/formy-uchastiya-naseleniya/34d0df64-c3e8-4cbb-a8f1-f2c4cf963854>

<sup>11</sup> См., напр.: Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 августа 2022 г. № 88а-12995/2022 (Ленинградская область); Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 июня 2021 г. № 88а-9585/2021 (Забайкальский край); Апелляционное определение Омского областного суда от 21 января 2015 г. по делу № 33-124/2015 (Омская область).

Бросается в глаза то, что суды и контрольно-надзорные органы по-разному относятся к кругу вопросов, которые должны быть урегулированы органами местного самоуправления в соответствии с законом субъекта РФ. Особенно пристальное внимание со стороны органов прокуратуры возникает в отношении регулирования гарантий выборным должностным лицам; к сожалению, регулярно возбуждаются уголовные дела (например, из-за неправильного оформления премирования главы муниципального образования или выплаты компенсации депутату, работающему на неосвобожденной основе, в связи с осуществлением им депутатской деятельности)<sup>12</sup>.

Бездействие органов государственной власти субъектов РФ по принятию необходимых законодательных актов ставит в достаточно сложное положение органы местного самоуправления. Разрешение этой проблемы предполагает проработку вопроса о возможности органами местного самоуправления осуществлять опережающее правовое регулирование (т.е. в условиях отсутствия необходимого закона субъекта РФ), а также разработку системы мер воздействия в отношении органов государственной власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, что органы государственной власти регулярно с конца 1990-х годов констатируют отсутствие того или иного закона субъекта РФ, наличие которого необходимо для организации местного самоуправления. В свое время было даже принято Постановление Государственной Думы от 10 июня 1994 г. № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации», в котором констатировались определенные нарушения со стороны органов государственной власти субъектов РФ.

В качестве иллюстрации того, что и на органы государственной власти субъектов РФ находится управа при наличии соответствующей политической воли, можно привести пример исполнения решения Конституционного Суда РФ по так называемому «Иркутскому делу» Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П<sup>13</sup>. В этом решении сформулированы позиции, касающиеся вариантов формирования представительного органа, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, которые необходимо было учесть в законах субъектов РФ. Минюст России довольно активно занимался мониторингом регионального законодательства и тем, как в нем отражаются сформулированные судом позиции; на протяжении нескольких лет сводная информация о ходе реализации данного постановления фигурировала даже в ежегодном докладе Минюста России

<sup>12</sup> Более подробно об этом см.: Бялкина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С., Вишневецкий А.С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография. М.: Юрлитинформ, 2019. 240 с.; Ялтонская Н.С. Оплата труда главы муниципального образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 4. С. 14–19.

<sup>13</sup> 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» // СПС «Гарант».

о состоянии местного самоуправления. Законы субъектов РФ довольно оперативно приведены в соответствие<sup>14</sup>.

В конце 1990-х — начале 2000-х годов в России уже решали подобные вопросы, вырабатывали определенные механизмы. Одно из наиболее концептуальных и системных решений — смена подхода по установлению пределов правового регулирования местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Так, если в ст. 5 действовавшего ранее Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорилось, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением, то в действующем федеральном законе предложена иная конструкция. Согласно ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим федеральным законом. Иными словами, круг вопросов, которые регулируют органы государственной власти субъектов РФ, сильно сужен.

В переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ была еще одна любопытная юридическая конструкция. Федеральный законодатель установил определенный срок, в течение которого органы государственной власти субъекта РФ должны были принять свой закон. Если этого не происходило, то соответствующие отношения временно регулировались решением федерального органа. Так, в первоначальной редакции ч. 3 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ говорилось, что в случае, если границы муниципальных образований не утверждены органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 г. (для этого необходимо принятие закона субъекта РФ), то границы муниципальных образований утверждаются до 31 марта 2005 г. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации. Приказами Минрегиона РФ утверждены границы муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике, Волгоградской, Ленинградской, Тульской областях<sup>15</sup>.

Другим ярким примером того, что федеральные органы государственной власти принимали к своему ведению осуществление полномочий органов государственной власти субъектов РФ, является принятие Федерального

закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Фактически федеральным законом регулируются те процедуры, которые необходимы для того, чтобы в субъектах РФ, в которых отсутствуют соответствующие законодательные акты, были избраны органы местного самоуправления.

Подобные примеры актуализируют и такой вопрос: можно ли исключить органы государственной власти из сферы правового регулирования местного самоуправления в ситуациях, когда они не осуществляют свои полномочия по формированию правового пространства и принятию необходимых законов субъектов РФ. Очевидно, что полностью исключить их нельзя — правовое регулирование местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. То есть у субъектов РФ должна быть возможность принимать определенные решения, связанные с организацией местного самоуправления.

Любопытно, что ни в действовавшем ранее Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ни в его современном аналоге — Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» ничего не говорится об ответственности за непринятие законов, на обязательное наличие которых указывается в федеральном законодательстве.

Далее, согласно ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», предметом прокурорского надзора являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Иными словами, органы прокуратуры могли бы использовать арсенал средств прокурорского реагирования в отношении бездействия законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Но они этого не делают, хотя аналогичные представления в отношении органов местного самоуправления выносятся регулярно<sup>16</sup>.

Периодически возникает соблазн через суд обязать законодательные органы принять тот или иной закон. Следует отметить, что Верховный Суд РФ еще в 2001 г. прояснил этот вопрос: требование обязать законодательный орган государственной власти субъекта РФ изменить, дополнить или принять какой-либо закон неподведомственно суду общей юрисдикции; суд вправе лишь проверить по жалобе заинтересованных лиц соответствие

<sup>14</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Особенности исполнения решений Конституционного Суда РФ по делам, связанным с местным самоуправлением // Вестник МГУ. Серия 11: Право. 2023. № 5. С. 54–71.

<sup>15</sup> Приказ Минрегиона РФ от 25 марта 2005 г. № 34 (с изм. от 29.05.2006) «Об утверждении границ муниципальных образований в Волгоградской области»; Приказ Минрегиона РФ от 31 марта 2005 г. № 36 «Об утверждении границ муниципальных образований в Карачаево-Черкесской Республике»; Приказ Минрегиона РФ от 28 марта 2005 г. № 35 «Об утверждении границ муниципального образования в Ленинградской области»; Приказ Минрегиона РФ от 23 марта 2005 г. № 32 «Об утверждении границ муниципальных образований Тульской области» // СПС «Гарант».

<sup>16</sup> См., напр., требования органов прокуратуры, которые сами и с помощью судов понуждали органы местного самоуправления принимать положения о выдаче разрешений на полеты, хотя такого вопроса местного значения нет: Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере безопасности населенных пунктов на примере выдачи разрешения на полеты: мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 38–49.

законов субъекта РФ федеральному законодательству<sup>17</sup>. Впоследствии суд неоднократно воспроизводил данную позицию<sup>18</sup>, включил в «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ» от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года» (вопрос 19).

Кстати, подобный набор проблем возникает и в сфере исполнения решений Конституционного Суда РФ. Есть масса примеров того, что, пытаясь воздействовать на законодательный орган, суд стал указывать срок принятия соответствующего закона (необходимого урегулирования соответствующих отношений). Поскольку Государственная Дума нередко затягивает с принятием законов, то Конституционный Суд РФ стал в своих решениях определять механизм временного правового регулирования. Одним из первых таких примеров стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П<sup>19</sup>.

В.В. Лазарев обращает внимание на возможность в судебном порядке обязать принять нормативный правовой акт в случае, если соответствующая обязанность органа государственной власти, органа местного самоуправления предусмотрена законом, а недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц; на это указывается Пленумом Верховного

Суда РФ в постановлениях от 27 декабря 2016 г. № 63 (п. 2) и от 25 декабря 2018 г. № 50 (п. 37)<sup>20</sup>. Таким образом, можно выделить следующие признаки потенциального принятия судебного решения:

- недостаточная урегулированность соответствующих общественных отношений;
- отсутствие нормативного правового акта может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;
- наличие в правовом акте большей юридической силы обязанности органа государственной власти по принятию нормативного правового акта.

Таким образом, анализ правоприменительной практики показывает, что органы местного самоуправления весьма активно и регулярно осуществляют опережающее правовое регулирование. В тех случаях, когда это сопряжено с выплатой денежных средств, возникает негативная для органов местного самоуправления судебная практика. В остальных случаях вопрос об опережающем правовом регулировании особенно и не возникает.

Нужно ли институционализировать опережающее правовое регулирование, осуществляемое органами местного самоуправления? Теоретически можно законом наделить органы местного самоуправления правом осуществления опережающего правового регулирования при соблюдении ряда условий (это право можно предоставить только определенным видам муниципальных образований). Только надо ли это делать? Наверное, следует обратить более пристальное внимание на принятие мер воздействия по отношению к органам государственной власти субъектов РФ, побуждающих их добросовестно выполнять свои функции регулятора общественных отношений.

Поэтому представляется целесообразным вернуться к рассмотрению вышерассмотренных практик, актуализации имевшихся механизмов. Этот вопрос представляется важным в преддверии планируемой реформы местного самоуправления и работы над новым федеральным законом о местном самоуправлении.

<sup>20</sup> Лазарев В.В. Судебный активизм в формировании правового пространства // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 5–17.

<sup>17</sup> Размещено на сайте Верховного Суда РФ. URL://www.vsr.ru/files/10423/?ysclid=ly64eil5h4171729406

<sup>18</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 4 октября 2006 г. № 83-Г06-15 (Брянская область); Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2002 г. № 55-Г02-17 (Республика Хакасия); Определение Верховного Суда РФ от 6 августа 2002 г. № 59-Г02-10 (Амурская область); Определение Верховного Суда РФ от 30 мая 2002 г. № 78-Г02-25 (Санкт-Петербург) // СПС «Гарант».

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СПС «Гарант».

## Литература

1. Благодир А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (постатейный) / А.Л. Благодир, А.А. Кирилловых. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2014. 183 с.
2. Вантеева Н.В. Пределы муниципального правового регулирования: научное и практическое измерения / Н.В. Вантеева // Конституционное право и политика : материалы Международной научной конференции (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) : сборник научных статей / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев [и др.] ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юрист, 2012. С. 617–626.
3. Васильев В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах / В.И. Васильев, А.Е. Помазанский // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 16–26.
4. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение : монография / Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова [и др.]. Москва : Юрлитинформ, 2019. 240 с.
5. Джагарян А.А. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14–42.

6. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь [и др.] ; ответственный редактор В.Д. Зорькин. 2-е изд., пересмотренное. Москва : Норма, ИНФРА-М, 2011. 1008 с.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под редакцией И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, ИНФРА-М 2015. 670 с.
8. Лазарев В.В. Судебный активизм в формировании правового пространства / В.В. Лазарев // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 5–17.
9. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления / А.Е. Помазанский // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13–24.
10. Усманова Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 40–44.
11. Шугрина Е.С. Особенности исполнения решений Конституционного Суда РФ по делам, связанным с местным самоуправлением / Е.С. Шугрина // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 5. С. 54–71.
12. Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере безопасности населенных пунктов на примере выдачи разрешения на полеты: мониторинг законодательства и правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 38–49.
13. Ялтонская Н.С. Оплата труда главы муниципального образования / Н.С. Ялтонская // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 4. С. 14–19.

DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-30-33

## Перспективные форматы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с населением в условиях дальнейшего развития единой системы публичной власти в воссоединенных с Россией субъектах Федерации

**Тхабисимова Людмила Аслановна,**

заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, директор Юридического института Пятигорского государственного университета, почетный работник сферы образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

*thabisimoval@mail.ru*

В статье рассматриваются наиболее эффективные механизмы взаимодействия органов публичной власти с жителями. Большое внимание уделено важности получения «обратной связи» от граждан, проживающих на территории муниципального образования, выстраиванию механизмов горизонтальной кооперации в виртуальном пространстве.

**Ключевые слова:** система публичной власти, взаимодействие, вовлечение жителей, воссоединенные территории, единое правовое пространство, интеграция.

Новый этап конституционного и пространственного развития России был ознаменован принятием Федеральных конституционных законов от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ и 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию...» Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей<sup>1</sup>.

Разумеется, такое значимое событие, помимо очевидных позитивных последствий для жителей новых регионов России, актуализировало и задачу восстановления

мирной жизни, формирования эффективных институтов и механизмов регионального и муниципального управления в единой системе публичной власти Российской Федерации, приведения законодательства и правоприменительной практики к общероссийскому знаменателю.

С самого начала Специальной военной операции (СВО), позволившей реинтеграцию упомянутых выше новых регионов в состав Российской Федерации, население страны активно включалось в волонтерское движение, самоорганизовывалось и активно действовало, оказывая помощь армии и населению затронутых боевыми действиями территорий.

<sup>1</sup> Российская газета — Федеральный выпуск. 2022. 5 октября.