

Глава 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: МЕЖДУ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ И РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ

Е. В. Гриценко

1. ВВЕДЕНИЕ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Организация публичной власти на местах на началах местного самоуправления — во многом закономерный выбор российской Конституции 1993 года, продиктованный предшествующим ходом исторического развития, стремлением к пробуждению гражданской активности и повышению эффективности публичного управления за счёт использования потенциала территориально организованного населения в местах его проживания для самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов его непосредственной жизнедеятельности на основе более полного учёта местных особенностей, потребностей и интересов.

Как показывает опыт развития местного самоуправления в России и зарубежных странах, обращение к этой форме децентрализации власти и её усиление, как правило, происходили на переломных этапах истории и способствовали преодолению кризиса, возникшего в государственных властных институтах. Местное самоуправление не раз демонстрировало, что оно может стать достойной альтернативой, позволяющей компенсировать недостатки чрезмерной централизации власти¹. Классический пример — реформы городского самоуправления барона Генриха Фридриха Карла фон Штейна (нем.: *Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein*) и Карла Августа фон Гарденберга (нем.: *Karl August von Hardenberg*), проведённые в рамках структурных реформ абсолютистской Пруссии, необходимость которых стала особенно очевидной после поражения Пруссии в Наполеоновских войнах 1806 года. В центре муниципальной реформы 1808 года, в частности Городского уложения (нем.: *die Städteordnung 1808*), находилась именно идея самоуправления: города выводились из-под прямой и исключительной иерархической зависимости от государства, а граждане городов получали право «от своего имени и под свою ответственность решать вопросы собственного ведения»².

¹ Как, например, замечает Н. С. Бондарь, превращение местного самоуправления в систему местной демократии являет собой ту альтернативу, выбор которой позволяет преодолеть кризис современных институтов государственной демократии. См.: *Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. : Норма, 2008. С. 36–38.*

² *Preußische Städteordnung. Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion. Berlin, 1822. § 108. URL: <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que1028.pdf> (дата обращения: 09.08.2024); *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1808. S. 324. URL:**

Отказ от центрального бюрократического правления имел и воспитательный эффект: самоуправление пробуждало интерес к публичным и государственным делам, что в конечном итоге способствовало укреплению государства в целом. Как отмечал барон фон Штейн в Нассауском меморандуме, задача самоуправления в провинциях, уездах и городах состояла в том, чтобы «оживить дух сообщества и чувство гражданственности, использовать спящие и плохо управляемые силы, разобщённые знания, согласовать между собой дух нации, её устремления и потребности с задачами государственных учреждений, возродить чувство патриотизма, самостоятельность, а также национальное учение»³.

Понимание местного самоуправления как институциональной гарантии существования самостоятельного муниципального субъекта — коммуны, общины, муниципальной корпорации, муниципалитета — сложилось прежде всего в Европе и укоренилось в свободных городах Средневековья, которые уже тогда наделялись собственной правосубъектностью. Подобное развитие муниципальной традиции практически не имело аналогов в исламских и византийских государствах. И хотя в позднем Средневековье, как и на ранних этапах Нового времени, в континентальной Европе существенно усилились абсолютистские и централистские тенденции, которые во многом ограничили права муниципальных единиц, идея *local self-government* частично сохранилась в британской парламентской практике и британской модели разделения властей, которая предполагала вовлечение буржуазии в дела государства через контроль за его действиями посредством участия в законодательной деятельности. Впоследствии муниципальная идея была подхвачена Великой Французской революцией в учении о муниципальной власти (фр.: *pouvoir municipal*). Уже в Конституции Французского королевства 1791 года, наряду с тремя функциями суверенной власти — законодательной, исполнительной и судебной, провозглашалась четвёртая «муниципальная власть». Согласно Второму разделу Конституции Франции, территориально организованные в городах и сельских округах граждане образуют коммуны, границы которых определяются законом; избирают в них, в соответствии с законом, муниципальные органы, призванные вести коммунальные дела, а также выполнять возложенные на них иные действия, относящиеся к общим интересам государства⁴. И хотя прусские реформы городского самоуправления 1808 года отличались от британского и французского подходов, предлагаемая фон Штейном модель общины как товарищества, первичного сообщества, обладающего предоставленной ему долей суверенной власти, разрабатывалась под влиянием корпоративных идей британской модели «местного правительства» (англ.: *local government*) и вышеупомянутой французской модели *pouvoir municipal*. По свидетельству немецких исследователей, фон Штейн в процессе разработки прусской модели коммунального самоуправления опирался в том числе на труды французских физиократов, идеи южно-германских ли-

<https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Preussen/1806-1810/1808-haupt.htm> (дата обращения: 09.08.2024).

³ Denkschrift Steins “Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie” (Nassauer Denkschrift) Nassau, im Juni 1807. S. 394. URL: https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/geschichte/personen/ttippach/nassauische_denkschrift.pdf (дата обращения: 09.08.2024). См. также: Hildebrandt J. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung // Informationen zur politischen Bildung. 2017. 19 October. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/kommunalpolitik-333/257298/geschichte-der-kommunalen-selbstverwaltung/> (дата обращения: 09.08.2024).

⁴ Текст Конституции Франции на русском языке см.: Конституция Франции, 3 сентября 1791 г. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm> (дата обращения: 09.08.2024).

бералов, а также концепцию нации Руссо⁵. Таким образом, и в Германии коммунальное самоуправление стало отражением процесса приобретения буржуазией независимости от авторитарного господства под влиянием просветительского учения и идеи правового государства. В данной модели самоуправления воплотилось стремление этого сословия, осознавшего свою активную роль, к участию в руководстве публичными делами.

На современном этапе местное самоуправление обрело характер общеевропейской ценности, что выразилось в утверждении его универсальных стандартов в рамках Совета Европы (*далее* — СЕ) в Европейской хартии местного самоуправления⁶, признавшей в качестве местного самоуправления право и действительную способность муниципальных субъектов (местных властей, коммун, общин, муниципальных территориальных корпораций) регулировать самостоятельно и под свою ответственность значительную часть публичных дел (пункт 1 статьи 3). Другим подтверждением особого значения данной формы децентрализации публичной власти является закрепление гарантии местного самоуправления в конституциях многих государств.

В то же время принципиальное признание значения коммуны (общины) в качестве субъекта (носителя) права местного самоуправления вовсе не означает повсеместного единообразного подхода к муниципальной организации. В литературе проводится дифференциация между различными моделями местного самоуправления, существующими в европейских государствах, и моделями, характерными для иных стран, которые восприняли идею местного самоуправления в своём правопорядке на основе указанных общих европейских принципов. В частности, выделяются:

1) скандинавская (северно-европейская) модель «свободной общины» (Дания, Исландия, Финляндия, Швеция, Норвегия, Нидерланды, Балтийские страны): широкая автономия муниципальных субъектов от законодательной и исполнительной власти, обладающих всеохватывающей компетенцией, которая основана на конституции и не зависит от воли законодателя;

2) административная германо-швейцарская модель самоуправляемой общины или центрально-европейская федеративная модель (Германия, Австрия, Швейцария): конституционная институциональная гарантия коммунального самоуправления; двойственная природа общины как самостоятельной в юридическом отношении части системы публичного управления с ядром собственной компетенции — вопросами местного сообщества;

3) французская модель поднадзорной децентрализованной «муниципальной власти» (Бельгия, Франция, Греция, Италия, Испания, Португалия, Турция): задачи коммун — часть государственных задач; коммуна, независимо от её характеристик, обладает правосубъектностью и встроена в систему государственного управления на основе принципа децентрализации; параллельно существует разветвлённая система государственного административного надзора за муниципальной властью; двойное подчинение мэра; государственное финансирование коммун;

4) англосаксонская модель местных самоуправляемых административных единиц (Англия, Уэльс, Шотландия, Ирландия, Кипр, Канада, Израиль): единица администра-

⁵ См.: *Unruh G.-Ch., von. Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter // Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 1: Grundlagen und Kommunalverfassung / hrsg. von Th. Mann, G. Püttner. 3. Aufl. Heidelberg : Springer, 2007. S. 57–71, 59, 62, 66.*

⁶ *European Charter of Local Self-Government. European Treaty Series no. 122. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3> (дата обращения: 09.08.2024).*

тивного управления под властью парламента и закона; функционально самостоятельная в сфере местного хозяйства, рыночно-ориентированная, основанная на концепции либерального государства (англ.; признание правосубъектности не за социально-территориальной общностью (англ.: *district, county*), а за органом местного управления — советом (англ.: *council*)⁷.

Некоторые авторы дополнительно выделяют новые модели местного самоуправления применительно к характеристике местной власти в постсоциалистических государствах — восточную центрально-европейскую модель (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия); юго-восточную европейскую модель (Румыния, Албания, Хорватия, Словения)⁸. Тем не менее по своим характеристикам эти модели либо являются ответвлениями уже существующих названных выше моделей, либо имеют смешанный характер, то есть сочетают в себе одновременно признаки нескольких муниципальных систем.

Европейский подход к трактовке местного самоуправления и принципов его организации получил широкое распространение и в других частях света — в Юго-Восточной Азии (Японии, Южной Корее, Индии)⁹, Северной, Центральной и Латинской Америке, Африке, Австралии¹⁰. Англо-саксонская модель муниципальной организации с определёнными модификациями реализуется в США, Канаде, Австралии, Индии, Израиле. Муниципальная система в странах Центральной и Латинской Америки тяготеет к иберийскому варианту французской модели местного самоуправления, основанной на сочетании принципа децентрализации с достаточно жёстким государственным надзором, при этом она испытывает на себе также влияние англосаксонской американской модели¹¹.

В то же время европейское понимание местного самоуправления с институциональными гарантиями самостоятельности муниципальных субъектов (коммун, общин, муниципалитетов) не получило распространения в традиционных обществах, исламском мире, странах социалистической правовой системы. Так, и среди государств — участников СНГ можно выделить группу стран, которая, хотя и признаёт на конституционном уровне принцип местного самоуправления, не связывает его с существованием муниципального образования с собственной правосубъектностью. В таких странах субъектами местного самоуправления признаются граждане, участвующие в формировании представительных органов и в решении вопросов собственной жизнедеятельности через формы партиципаторной демократии, а также избираемые ими представительные органы. При этом исполнительные органы на местах во главе с мэрами и главами администрации сохраняют статус органов государственной исполнительной власти, подчиняются в первую очередь вышестоящему органу исполнительной власти (губернатору, прези-

⁷ См.: *Soria J.M. Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich // Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 1. Grundlagen und Kommunalverfassung / hrsg. von Th. Mann, G. Püttner. S. 1015–1044, 1018–1024.*

⁸ См.: *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries / ed. by M. van Genugten, B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuß, H. Torsteinsen. London : Palgrave Macmillan, 2023. S. 13–14.*

⁹ См.: *Dezentralisierung im Vergleich: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Südostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts: Vorträge und Berichte auf dem 10. Internationalen Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, vom 19. bis 21. September 2005. Schriftenreihe der Hochschule Speyer / hrsg. von R. Pitschas. Bd. 194. Berlin : Duncker & Humblot, 2008.*

¹⁰ См.: *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. Vol. 6 / ed. by N. Steytler. Montreal : McGill-Queen's University Press.*

¹¹ См., например, с дальнейшими ссылками: *Чихладзе Л. Т. Некоторые особенности модели местного самоуправления и местного управления в странах Латинской Америки // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 29–34.*

денту) и им же назначаются и отстраняются от должности (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан). Таким образом, функции государственного управления и местного самоуправления на местах либо вообще не разграничиваются¹², либо местное самоуправление сосредотачивается исключительно в представительных органах и сходах на самом низовом, приближенном к гражданам уровне¹³.

Итак, можно констатировать, что местное самоуправление представляет собой историческое явление, отражающее национальные особенности развития системы публичной власти, государственности и конституции в каждой стране. Не является исключением в этом контексте и Российская Федерация.

1.1. Местное самоуправление как конституционный принцип (основа конституционного строя), институт и субъективное право

В Конституции России местное самоуправление представлено как многозначное и многоаспектное явление. Конституционные нормы о местном самоуправлении распределены преимущественно по трём главам Конституции РФ: «Основы конституционного строя» (глава 1); «Права и свободы человека и гражданина» (глава 2); «Местное самоуправление» (глава 8). Наряду с этим особое значение для организации местного самоуправления имеют конституционные нормы о федеративном устройстве Российской Федерации (глава 3 Конституции РФ), в которых не только определяется разграничение компетенции Федерации и её субъектов по установлению общих принципов организации местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72), но и закрепляются основы территориальной организации государства, включая особенности организации публичной власти (а значит, и местного самоуправления) на федеральных территориях (статья 67), а также предметы (сферы) совместного ведения Федерации и её субъектов, имеющие выход и на вопросы местного значения (пункты «б», «в», «д», «е», «ж», «ж.1», «з», «м» части 1 статьи 72).

Систематическое толкование конституционных положений позволяет выделить следующие три основных вектора для раскрытия конституционного понимания природы местного самоуправления:

1) функциональный и структурно-институциональный;

¹² См., например: статьи 91 и 119 Конституции Республики Беларусь 1994 года (изм. и доп. от 24 ноября 1996 года, 17 октября 2004 года, 27 февраля 2022 года. Конституции и законодательные акты стран СНГ здесь и далее приводятся из Базы данных «Законодательство стран СНГ». URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 14.08.2024). Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»; части 3 и 4 статьи 87, части 1 и 2 статьи 89 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (изм. от 8 июня 2022 года, 17 сентября 2022 года); Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

¹³ См., например: статьи 76–80 Конституции Республики Таджикистан (в ред. от 26 сентября 1999 года, от 22 июня 2003 года, от 22 мая 2016 года); Конституционный закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года № 28 «О местных органах государственной власти» (в ред. Конституционного закона от 8 июня 2022 года); Закон Республики Таджикистан от 5 августа 2009 года № 549 «Об органах самоуправления поселков и сел» (в ред. Закона Республики Таджикистан от 4 апреля 2019 года); статьи 120–127 Конституции Республики Узбекистан в новой редакции, принятой на всенародном референдуме 30 апреля 2023 года; Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 913-ХП «О государственной власти на местах» (в ред. Закона от 20 января 2020 года); Закон Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 года № 758-1 «Об органах самоуправления граждан» (в ред. Закона от 6 мая 2023 года).

- 2) общественный и публично-властный;
- 3) объективно-правовой и субъективно-правовой.

Во-первых, российская особенность конституционного понимания местного самоуправления заключается в том, что в нём синтезированы структурно-институциональный и функциональный подходы к данному явлению. При этом именно функциональный подход выдвинут на передний план. В Конституции РФ местное самоуправление определяется как деятельность по «самостоятельному решению вопросов местного значения» (часть 1 статьи 130), разновидность властной деятельности, форма народовластия, которая «осуществляется гражданами» (часть 2 статьи 130) «в муниципальных образованиях» (часть 1 статьи 131) непосредственно либо через органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3). Соответственно, с структурно-институциональной точки зрения местное самоуправление представляется как сложный субъект публичного права — как территориально организованное объединение граждан, с одной стороны, и как публично-правовое муниципальное образование с соответствующим набором признаков конституционно-правового статуса, организационно обособленное от государства, — с другой. Так, в Конституции РФ местное самоуправление характеризуется наличием собственных полномочий в установленных «пределах», то есть в рамках закона (статья 12), наличием властных органов, формируемых населением, прежде всего, непосредственно путём выборов (часть 2 статьи 3, статьи 18 и 132), не входящих в систему органов государственной власти (статья 12), наличием территориальной основы, которая может быть изменена только с учётом мнения населения соответствующих территорий (часть 2 статьи 131 Конституции РФ), и наличием собственных финансовых ресурсов (часть 1 статьи 132 Конституции РФ).

Во-вторых, в указанной выше двойственной конституционной характеристике муниципального субъекта просматривается признание двойственной природы местного самоуправления, сочетания в нём публично-властных и общественных начал. Так, с одной стороны, Конституция признаёт и гарантирует местное самоуправление в Российской Федерации как некий самостоятельный социальный институт, не учреждаемый государством, а основанный на самоорганизации населения в местах его проживания для самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 12 и часть 1 статьи 130). Неслучайно местное самоуправление с самого начала характеризовалось в литературе прежде всего как институт гражданского общества¹⁴, в котором население является одновременно субъектом и объектом управления, и, соответственно, определялось как «решение населением вопросов местного значения... путем... прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (статья 130 Конституции РФ) «в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (часть 3 статьи 132 Конституции РФ). Будучи одним из способов самоорганизации, местное самоуправление предполагает различные формы гражданской активности по решению вопросов местного значения. Речь идёт не только о деятельности выборных и других органов, но и об осуществлении местного самоуправления непосредственно гражданами путём референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления (часть 2 статьи 130 Конституции РФ).

С другой стороны, местное самоуправление носит не только общественный характер: оно признаётся низовым (то есть наиболее приближенным к населению) уровнем

¹⁴ См., например: Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 97.

(видом) публичной власти и публичного управления. Соответственно, местное самоуправление как вид публичной власти (по определению Конституционного Суда РФ, также и «муниципальная власть»¹⁵) не может быть упразднено по воле населения, и граждане не вправе отказаться от его осуществления¹⁶. Обязательность местного самоуправления как публично-властного института подтверждается и тем, что в Конституции РФ местное самоуправление рассматривается с точки зрения гарантий прав человека и гражданина как способ обеспечения их непосредственного действия (статья 18). Будучи функционально связанным с государством и государственной властью, местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, понимаемую как совокупность властных институтов, обеспечивающих реализацию задач и функций, значимых как для государства в целом, так и для его различных частей (см. подробнее об этом главу 3). Во то же время деятельность по решению вопросов местного значения, равно как и по исполнению государственных полномочий, а также по участию в выполнении задач, представляющих общий интерес и отличающихся «сквозным» характером, реализуется в рамках законов, то есть имеет подзаконный, управленческий и административный характер. Следовательно, местное самоуправление можно охарактеризовать также в качестве элемента системы публичного управления.

Наконец, анализ местного самоуправления с позиций объективного и субъективного права позволяет констатировать сочетание объективно-правовых и субъективно-правовых характеристик при преобладании объективно-правового подхода над субъективно-правовым. Так, местное самоуправление представляется в первую очередь как объективно-правовой принцип, основа конституционного строя, форма народовластия и вид публичной власти, гарантирующий гражданам и их объединениям реализацию прав и свобод (глава 1, статьи 18 Конституции РФ). Вместе с тем и субъективное право на местное самоуправление имеет конституционные основания. Речь идёт, во-первых, о праве народа (населения муниципального образования) на осуществление местного самоуправления (часть 2 статьи 3 и статья 130 Конституции РФ), а также о праве граждан на участие в местном самоуправлении как в формах прямой демократии, так и опосредованно — через своих представителей (статья 32). Эти права подлежат судебной защите как в соответствии со статьёй 46, так и согласно статье 133 Конституции РФ. В то же время предусмотренная статьёй 133 гарантия судебной защиты местного самоуправления, равно как и право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления распространяются на муниципальные образования и их органы как на особый субъект публичной власти, обладающий правом на судебную защиту своего публично-правового статуса.

¹⁵ См., например: абзац 3 пункта 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708 (далее — Постановление по «удмуртскому делу»).

¹⁶ См.: пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943 (далее — Постановление по «курскому делу»).

1.2. Этапы становления и развития местного самоуправления в России: конституционная предыстория, история и современность. Влияние международного права, европейского опыта, советских традиций на современный конституционный образ института местного самоуправления

Местное самоуправление — не чужеродный элемент для российской конституционной традиции и идентичности, несмотря на противопоставление местного самоуправления советской системе организации власти и его отрицания как буржуазного пережитка в советский период.

На всём протяжении своего исторического развития, постоянно балансируя между западной и восточной идеологиями, Россия испытывала серьёзное влияние западной политико-правовой мысли и правовых систем, а также принципов организации публичного управления стран континентальной правовой семьи, включая идею местного самоуправления. В Средние века это выразилось, в частности, в восприятии некоторыми северными русскими городами, например Новгородом, Любекского городского права¹⁷, а также впоследствии — в административных и иных реформах Петра I¹⁸ и Екатерины II¹⁹, осуществлявшихся с ориентацией на западные образцы.

Однако наиболее полное практическое воплощение идея местного самоуправления, основанная на национальной адаптации западных демократических принципов, получила в эпоху Великих реформ Александра II.

1.2.1. Земские и городские реформы второй половины XIX и начала XX века

Опубликованное 1 января 1864 года Положение о губернских и уездных земских учреждениях (*далее* — Положение о земских учреждениях)²⁰ в течение нескольких лет было распространено на 34 губернии европейской части России. Оно было призвано внедрить самоуправленческие начала на уровне уезда и губернии и тем самым укрепить общественное управление, существующее в сельских общинах — в волостях (по Положе-

¹⁷ См.: История государства и права зарубежных стран : учеб. для вузов. Ч. 1 / под ред. Н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова. 2-е изд. М. : Норма : Инфра-М, 1999. С. 421.

¹⁸ Так, например, после проведения губернской реформы (1708—1711) в 1713 году на основе «западных образцов» в губерниях были введены ландратные советы, избираемые из местных дворян, а в городах с 1721 года была учреждена магистратская система. Подробнее см.: *Ключевский В. О.* Русская история : полный курс лекций : в 3 кн. Кн. 3. М. : Мысль, 1993. С. 13, 39 и др. О реформах Петра I см.: *Анисимов Е. В.* Время петровских реформ. Л. : Лениздат, 1989; *Баггер Х.* Реформы Петра Великого: обзор исследований / пер. с дат. В. Е. Возгрина. М. : Прогресс, 1985; *Буганов В. И.* Петр Великий и его время. М. : Наука, 1989; *Медушевский А. Н.* Реформы Петра Великого в сравнительно-исторической перспективе // Вестник высшей школы. 1990. № 2. С. 79—88; *Он же.* Реформы Петра Великого в сравнительно-исторической перспективе // Вестник высшей школы. 1990. № 3. С. 65—72; *Поликарпов В. С.* История нравов России. Восток или Запад? Ростов-на-Дону : Феникс, 1995; О влиянии Судебного уложения Германской империи 1532 года (так называемой «Каролины») на законодательство Петра I см.: Антология мировой правовой мысли. Т. 2: Европа V—XVII вв. / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. М. : Мысль, 1999. С. 26.

¹⁹ Об административных реформах Екатерины II с указанием библиографии см.: История государственного управления в России : учеб. / отв. ред. В. Г. Игнатов. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. С. 170—199.

²⁰ См.: Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных [земских] учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской империи (*далее* — ПСЗРИ). Собр. II. Т. XXXIX. Отделение 1-е. Ст. 40457. СПб. : Тип. 2-го отд-ния собственной е. и. в. канцелярии, 1867. С. 1—14.

нию 1861 года²¹). В качестве основных земских учреждений вводились земское собрание (представительный и распорядительный орган) и формируемый им исполнительный орган — земская управа во главе с председателем. Земские учреждения считались не государственными, а общественными и в связи с этим получали некоторую автономию от государства. На них возлагался собственный круг предметов ведения — «заведованные делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам» губернии или уезда²² (статья 1 Положения о земских учреждениях). Кроме того, они наделялись собственными правами в финансовой сфере, а именно заведовали имуществом, капиталами и денежными сборами земства (статья 2). Самоуправленческий характер земских учреждений выражался в способе их формирования, происходящего путём выборов на основе всеобщего представительства и с соблюдением имущественного ценза.

Что касается городов, то решающий поворот к установлению новой концепции городского самоуправления произошёл после вступления в силу Городового положения от 16 июня 1870 года²³, которое, как и Положение от 1 января 1864 года, не распространяло своего действия на некоторые российские территории — приграничные области империи, где проживали нерусские народы, и Сибирь. Городовое положение было оценено российской интеллигенцией как первый документ, который путём установления общих правил поведения ограничивал вмешательство центрального правительства и его служб на местах во внутренние хозяйственные дела городов, хотя и сохранял инструменты надзора в руках правительственных властей²⁴. Высшим органом, принимающим важнейшие решения по всем городским вопросам, являлась городская дума, избиравшая на четыре года орган управления — управу и городского голову. Последний, однако, так же как и председатель земской управы, подлежал утверждению в зависимости от ранга города министром внутренних дел (в губернских городах) или губернатором (в прочих городах). Надзор со стороны государства за городским самоуправлением был не столь всеобъемлющим по сравнению с надзором за земствами. Так, губернатор надзирал только за законностью действий и решений органов городского самоуправления, но не за их «целесообразностью», как в случае с земствами. Кроме того, утверждению подлежали лишь наиболее важные постановления городской думы, как правило, финансовые. Большинство дел (включая годовые сметы) решались думой самостоятельно.

Земская и городская реформы середины XIX века имели большое значение для пробуждения гражданской активности, развития общественной самостоятельности. Они способствовали созданию основ гражданского общества в России, появлению так называемого третьего элемента, представлявшего собой новый политический и обществен-

²¹ Волостное управление представляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением, волостной крестьянский суд. Сельское общественное управление составляли сход и староста. Сход избирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казённых податей, земских и мирских денежных сборов и т. п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями по общественным делам и по административно-полицейским делам (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль). Подробнее см.: *Гильченко Л. В.* Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2. С. 142–152.

²² При этом между губернскими и уездными земскими учреждениями не устанавливалось начал соподчинённости. См.: *Абрамов В.* Земство // Муниципальная власть. 1997. № 1. С. 80–82, 81.

²³ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLV. Отд.-ние 1-е. Ст. 48498. СПб.: Тип. 2-го отд.-ния собственной е. и. в. канцелярии, 1874. С. 821–839.

²⁴ См.: *Щепкин М. П.* Общественное самоуправление в Москве. М.: Т-во скоропеч. А. А. Левенсон, 1906. С. XIV–XVII.

ный слой профессиональных служащих — врачей, учителей, бухгалтеров, статистов, секретарей и др. Наконец, повысилась эффективность управления на местах, что предопределило качественное улучшение местного хозяйства²⁵.

В то же время особенностями российского земского и городского самоуправления уже по результатам первой реформы стали: тесная зависимость земств и городов России от государственной власти (обширная надзорная компетенция государственных правительственных структур — губернатора, министра внутренних дел и Сената); значительные ограничения самостоятельности в принятии решений организационного и территориального верховенства земств и городов; отсутствие чёткого разграничения между объектами правового и целевого (отраслевого, специального) надзора (контроль не только за законностью, но и за целесообразностью принимаемых земствами, в том числе в рамках собственного ведения, решений); сохранение функций в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности, включая местную полицию²⁶, полностью в руках государства; как следствие этого, отсутствие у земств средств имплементации собственных решений (если решения земств не исполнялись, они могли лишь «обращаться к содействию» местной полиции, что не всегда обеспечивало реализацию земских распоряжений²⁷); параллельное существование на местах структур государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Последующее развитие земского и городского самоуправления в России, контрреформы Александра II, воплотившиеся в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года²⁸ и в Городовом положении от 11 июня 1892 года²⁹, ещё больше усилили зависимость местного самоуправления от государственной власти, поскольку они были основаны на реализации идеи совмещения начал самоуправления с принципами самодержавия, встраивания системы местного самоуправления в систему государственного управления³⁰.

Реформы начала XX века ознаменовались провозглашением *царского Манифеста 17 октября 1905 года*, установившего ряд важнейших гражданских и политических свобод, объявившего о выборах в Государственную думу и их демократизации, а также придавшего этому органу характер законодательного учреждения. Основные государственные законы Российской империи от 23 апреля 1906 года закрепили некоторые механизмы, ограничивающие самодержавную власть императора. Неслучайно в современной отечественной историографии этот период российской истории зачастую характеризуется как период конституционной монархии³¹. Намеченные и отчасти реализованные *Временным правительством* с марта по октябрь 1917 года преобразования также были направлены на демократизацию различных сфер государственной и обще-

²⁵ См. об этом подробнее: *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. С. 275; *Шутов А. Ю.* Российское земство и европейские традиции местного самоуправления. М. : Изд-во МГУ, 2011. С. 249–250.

²⁶ Ср.: В соответствии с Городским уложением Пруссии эта функция относилась к числу задач, которые могут быть переданы городам.

²⁷ См.: *Гильченко Л. В.* Указ. соч. С. 144.

²⁸ ПСЗРИ. Собр. III. Т. X. Отд-ние 1-е. Ст. 6922. СПб. : Государственная типография, 1893. С. 465.

²⁹ ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. Ст. 8708. СПб. : Государственная типография, 1895. С. 430–456.

³⁰ Анализ основных особенностей реформ местного управления и самоуправления периода царствования Александра III см.: *Гильченко Л. В.* Указ. соч. С. 146–148; *Куликов В. В.* Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 142–153.

³¹ См.: *Старцев В. И.* Свержение монархии и судьбы России // Свободная мысль. 1992. № 7. С. 81–92, 81.

ственной жизни (разработка закона о выборах в Учредительное собрание; отмена *вероисповедных* и национальных ограничений; признание территориальной автономии Польши и Финляндии; обоснование идеи децентрализации и перехода к федеративным принципам государственного управления). Особенно прогрессивно выглядела реформа местного самоуправления, начатая *Временным правительством* и заключавшаяся в: распространении земских учреждений в Сибири и национальных окраинах России; демократизации избирательной системы; учреждении волостных земств; расширении полномочий земств и укреплении их финансовой основы; изменении порядка контроля и надзора за местным самоуправлением со стороны государства³². Вектор наметившихся реформ был коренным образом изменён в ходе *Великой Октябрьской социалистической революции*, отвергнувшей наряду с прочим и идею местного (земского и городского) самоуправления.

1.2.2. Советский этап: местные советы как элемент единой системы органов государственной власти

Советский период развития российского государства и права в целом характеризовался противопоставлением социалистической модели общественного и государственного устройства, а также социалистического права, несмотря на сохранение в нём отдельных черт континентальной правовой системы, западным образцам. Провозглашённый уже в первых декретах советской власти принцип единства системы советов предполагал «полновластие Советов как единых и единственных органов государственной власти» на всей территории Российской Федерации. В Обращении II Всероссийского съезда Советов к рабочим, солдатам и крестьянам о победе революции и её ближайших задачах от 25 октября (7 ноября) 1917 года³³ объявлялось: «*Вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые должны обеспечить подлинный революционный порядок*». А в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой ВЦИК 3 (16) января 1918 года и утверждённой 12 января III Съездом Советов³⁴, было зафиксировано: «*Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам*» (пункт 1).

С одной стороны, единство системы советов означало отсутствие разделения властей и сочетание всех функций по принятию нормативных актов, их исполнению и контролю за исполнением в избираемых трудящимися, а впоследствии и всем народом, советах и формируемых ими исполкомах. С другой стороны, это единство проявлялось в создании советов в центре и на местах, снизу доверху, с отсутствием чёткого разграничения полномочий между советами по вертикали. При этом местными советами признавались органы государственной власти на всех территориальных уровнях ниже республиканского. Кроме того, за местными советами всех этих уровней закреплялись «местные дела» без

³² См.: Год русской революции (1917–1918 гг.) : сб. ст. М. : Земля и воля, 1918. С. 125–131; История государственного управления в России : учеб. / отв. ред. В. Г. Игнатов. С. 287–297. Анализ нормативно-правовой основы последней в дореволюционной России реформы местного самоуправления, перечень утверждённых и подготовленных Временным правительством документов см.: *Гильченко Л. В.* Указ. соч. С. 149–152.

³³ См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 8.

³⁴ См.: Там же. С. 321.

какого-либо разграничения³⁵, а у вышестоящих советов сохранялась возможность принять к своему рассмотрению любой вопрос как имеющий более общее значение. Построение советов осуществлялось на основе принципа демократического централизма, который подразумевал сочетание в организации советов демократизма (выборности, коллегиальности при обсуждении и принятии решений, подчинения меньшинства большинству) с централизмом, то есть иерархичным построением системы советов с подчинением и подотчётностью нижестоящих советов вышестоящим, правом вышестоящих советов разрешать разногласия, возникающие в низовых советских органах и между ними, подчинением нижестоящих исполкомов не только избравшему их совету, но и вышестоящему исполкому (принцип двойного подчинения исполнительно-распорядительных органов местных советов).

Несмотря на постепенную эволюцию советских институтов после построения основ социализма и принятия Конституции СССР 1936 года, что выразилось в том числе в переходе к всеобщему избирательному праву и прямым выборам всех советов снизу доверху, а также в учреждении двухпалатного Верховного совета и его постоянно работающего Президиума в качестве иллюзии особого «советского парламентаризма»³⁶, указанные выше основные черты советской системы сохранялись на всех этапах социалистического строительства и советского конституционного развития. Централизм советской системы подкреплялся политическим, идеологическим и кадровым руководством советами со стороны коммунистической партии, которая управляла силами советского общества и была также построена на централистских началах. В связи с этим уже в середине 1980-х годов с началом перестройки стали всё настойчивее звучать критические оценки, констатирующие фиктивный характер советской политической основы, отсутствие у советов подлинной власти, фиксирующие подмену советов партийной номенклатурой, с одной стороны, и исполнительными комитетами как постоянно действующими исполнительно-распорядительными органами советов — с другой.

1.2.3. Переходный этап от системы советов к системе местного самоуправления

Лозунг, призывающий вернуться к истокам советского государства и к полновластию советов, отчётливо прозвучал на XIX Всесоюзной конференции КПСС, состоявшейся 28 июня — 1 июля 1988 года и принявшей пять резолюций, в том числе Резолюцию «О демократизации советского общества и реформе политической системы». В принятых документах было решено взять курс на ослабление партийного влияния на советские органы, на наделение советов реальными законодательными, исполнительными и контрольными функциями, на сочетание в советах идеи широкого народного представительства и идеи постоянно работающего парламента. На общесоюзном уровне эти идеи воплотились в двухуровневой системе советов, представляющей собой Съезд народных

³⁵ Как указывалось в Резолюции III Всероссийского съезда Советов от 15 (28) января 1918 года «О федеральных учреждениях Российской Республики», «все местные дела решаются исключительно местными Советами. За высшими Советами признается право регулирования отношений между низшими Советами и решение возникающих между ними разногласий» (Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. 31 (18) января. № 11 (56). С. 2).

³⁶ Подробнее см.: *Медушевский А. Н.* Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. М. ; СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2017.

депутатов СССР, который состоял из 2250 депутатов, как высший орган государственной власти СССР и формируемый им постоянно действующий двухпалатный Верховный совет СССР. На уровне местных советов указанная идея нашла своё отражение в создании так называемых постоянно действующих «малых советов» и их президиумов. Дальнейшее реформирование системы советов после проведения на новых принципах избирательного права альтернативных выборов Съезда народных депутатов СССР (1989) и Съезда народных депутатов РСФСР (1990) происходило с постоянным ускорением и было связано с обращением в том числе к дореволюционному опыту организации местной власти в России, а вместе с ним и к западным образцам местного самоуправления. При этом особенностью данного этапа реформы местной власти стала попытка реализовать идею местного самоуправления в рамках существующей системы местных советов.

На общесоюзном уровне законодатель впервые вновь обратился к идее местного самоуправления, закрепив в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³⁷ понятие местного самоуправления как формы самоорганизации граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, а также на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы (статья 1). Судя по данному определению, можно предположить, что на предлагаемый в тот период подход к местному самоуправлению определяющее влияние оказала общественно-хозяйственная теория, активно поддерживаемая на первом этапе становления российских земств в середине XIX века. В то же время упомянутый Закон утверждал систему местного самоуправления в первую очередь на базе местных советов народных депутатов — основного звена этой системы, представительных органов, действующих в границах существующих административно-территориальных единиц (статьи 2 и 3).

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»³⁸ продолжил оформление местного самоуправления как деятельности территориально-организованного населения по решению самостоятельно (под свою ответственность) на основе Конституции и законов РСФСР, а также конституций и законов республик в составе РСФСР вопросов местного значения на территориях местного самоуправления — в административно-территориальных единицах (районах, городах, районах в городах, посёлках, сельсоветах) (статья 1). При этом данный Закон пытался проводить принцип разграничения компетенции между разными уровнями местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти и управления (статья 7). Вместе с тем местное самоуправление не рассматривалось как отделённое от государственной власти: органы государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа наделялись компетенцией по участию в решении задач местного самоуправления (статья 9).

В качестве органов местного самоуправления Закон РСФСР наряду с советами придавал особое и самостоятельное значение органам управления — местным администрациям, действующим на основе принципов единоначалия и подотчётным не только совету по горизонтали, но и вышестоящей администрации (статья 29). Таким образом, в Законе

³⁷ Закон СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

³⁸ Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

РСФСР были предусмотрены определённые механизмы взаимного влияния совета и администрации друг на друга: совет мог выразить недоверие главе местной администрации, руководителям органов и структурных подразделений администрации (статья 35), а глава местной администрации был вправе опротестовать решение совета (статья 34). Соответственно, несмотря на отсутствие на уровне местного самоуправления принципа разделения властей, на практике нередко возникали случаи своего рода «двоевластия» и конфликта между советами и главами местных администраций, которые в определённой степени были отражением более глубокого конфликта, существовавшего между законодательной и исполнительной властью, то есть между Съездом (Верховным Советом) и Президентом, на общероссийском уровне.

После объявления Президентом РФ «поэтапной конституционной реформы» как способа разрешения этого конфликта³⁹, прекращения деятельности Съезда и Верховного Совета РФ последовала целая серия указов Президента РФ, связанных в том числе с реформой местного самоуправления, а именно с прекращением деятельности местных советов, с организацией выборов новых местных представительных органов и с обеспечением гарантий местного самоуправления в районах, городских и сельских поселениях⁴⁰. Назначенные или избранные до издания упомянутых указов главы местных администраций приобретали статус глав местного самоуправления и полномочия по осуществлению управления муниципальным хозяйством и по организации работы представительного органа. При этом в Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утверждённом Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760, устанавливались следующие гарантии: самостоятельное определение муниципальными органами структуры местного самоуправления; право органов местного самоуправления на судебную защиту, на компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них дополнительных полномочий и с неправомерными действиями органов государственной власти (пункт 6). Таким образом, был взят курс на окончательный отказ от советской модели построения местной власти и на создание «реального местного самоуправления» (пункт 3 Указа Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760), который получил впоследствии своё отражение в признании и гарантировании местного самоуправления в качестве конституционной основы организации публичной власти на местах на всей территории Российской Федерации (статья 12 Конституции РФ 1993 года). Однако выбор конституционного законодателя в пользу повсеместного создания муниципальных субъектов как публично-правовых образований на местах на этапе подготовки проекта новой Конституции РФ не выглядел столь однозначным⁴¹.

³⁹ См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁴⁰ См. указы Президента РФ: от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924; от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188; от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

⁴¹ См. подробнее обзор позиций и подходов к конституционной характеристике местного самоуправления и вопросам организации власти на местах с дальнейшими ссылками: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А. Н. Медушевского. М. : Институт права и публичной политики (НКО-иноагент с 15.07.2021), 2013. С. 253–254.

1.2.4. Развитие местного самоуправления после вступления в силу Конституции 1993 года

С Конституции 1993 года начался современный этап развития местного самоуправления. Многие принципы его организации, провозглашённые в конституционном тексте (как, например, функциональная и организационная самостоятельность), при отсутствии сформированного гражданского общества, экономической и финансовой основы справедливо представлялись учёным и практикам скорее ориентиром на будущее, нежели констатацией сложившихся отношений⁴². Действительно, Конституция 1993 года указала общее направление развития муниципальной организации в России и при этом во многом опиралась на стандарты, выработанные в рамках Совета Европы. И хотя Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года в тот момент ещё не была ратифицирована⁴³, её влияние на конституционное представление местного самоуправления оказалось весьма значительным⁴⁴.

Законодательная интерпретация конституционных положений об организации местного самоуправления прошла в своём развитии несколько этапов.

Первоначально в Федеральном законе № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом в рамках реализации закреплённого в пункте «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ предмета совместного ведения, федеральный законодатель оставлял достаточно широкий простор для конкретизации в региональных законах целого ряда основ организации местного самоуправления, в первую очередь территориальных, компетенционных и организационных. Так, например, определение порядка образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления их границ и наименований, то есть выбор модели муниципально-территориального устройства, субъекты РФ осуществляли самостоятельно. В региональных законах о местном самоуправлении устанавливались также: дополнительные вопросы местного значения, которые могут быть закреплены в уставах муниципальных образований; порядок избрания представительного органа, выборного должностного лица местного самоуправления; общие требования к порядку формирования иных муниципальных органов; статус депутатов и выборных должностных лиц и гарантии их деятельности; вопросы муниципальной службы; порядок регистрации уставов муниципальных образований⁴⁵. В то же время федеральный законодатель указывал и на собственные правотворческие полномочия муниципальных образований в соответствии как с федеральными законами, так и с законами субъектов РФ⁴⁶.

Новая редакция Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ; далее — ФЗ № 131, Федеральный закон об МСУ) была частью масштабной реформы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами

⁴² См.: Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. С. 97.

⁴³ См.: Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁴⁴ См. об этом подробнее: Грищенко Е. Универсальные европейские стандарты местного самоуправления в российской правовой системе // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 127–134.

⁴⁵ См. подробнее о разграничении полномочий в сфере правового регулирования организации местного самоуправления между Российской Федерацией и её субъектами на данном этапе развития местного самоуправления в России: Грищенко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. С. 299–311.

⁴⁶ См.: Там же. С. 311–313.

государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Основные направления данной реформы нашли своё отражение в одноимённой Концепции⁴⁷. Главная идея предлагаемых изменений состояла в «упрочении единства функционирования механизма федеративного государства, в наполнении общих принципов организации местного самоуправления “федеральным” содержанием»⁴⁸, что означало расширение федерального регулирования всех вопросов организации местного самоуправления. Неслучайно В. И. Васильев назвал эту реформу законодательства о местном самоуправлении «новым прочтением Основного закона»⁴⁹.

ФЗ № 131 не только существенно конкретизировал основы организации местного самоуправления и предложил их единообразное универсальное федеральное регулирование для всех субъектов РФ, но и установил, что возможности регламентации вопросов местного самоуправления в субъектах РФ применяются «только в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом» (часть 1 статьи 6). При этом указанные случаи были существенным образом сокращены. Так, из компетенции субъектов РФ были исключены вопросы определения порядка создания и преобразования муниципальных образований. В целях обеспечения приближенности местной власти к населению в ФЗ № 131 был установлен поселенческий принцип, предложена типология муниципальных образований и введены единые критерии создания двухуровневой системы муниципальных образований во всех субъектах РФ. А в целях решения проблемы «нефинансируемых мандатов» ФЗ № 131 установил исчерпывающие перечни вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований — городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов, назвав все иные полномочия, выходящие за рамки полномочий по вопросам местного значения, «государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления» в порядке надления законом (часть 1 статьи 19). Новый федеральный закон предусмотрел возможность участия органов государственной власти субъектов и их должностных лиц в назначении на должность главы местной администрации по контракту через третью часть состава конкурсной комиссии, а также наделил высшее должностное лицо субъекта РФ правом выступать с инициативой по расторжению контракта с назначенным по конкурсу главой местной администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в порядке надления законом (части 5 и 11 статьи 37).

Соответственно, региональные законодатели (за исключением городов федерального значения) были лишены права устанавливать вопросы местного значения, организационные основы местного самоуправления, регулировать особенности его организации с учётом исторических и иных местных традиций (за исключением права устанавливать законами субъектов РФ наименования обязательных органов местного самоуправления согласно части 3 статьи 34 ФЗ № 131), определять порядок регистрации уставов муниципальных образований и ряд других вопросов⁵⁰. Централизация правового регулиро-

⁴⁷ Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Коммерсантъ. 2002. 27 мая. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/324105> (дата обращения: 14.08.2024).

⁴⁸ Об истории создания ФЗ № 131 подробнее см.: *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 6–46, 15–16.

⁴⁹ Там же. С. 15.

⁵⁰ См.: *Гриценко Е.* Правовое регулирование организации местного самоуправления: перераспределение полномочий между уровнями власти на современном этапе федеративной и муниципальной реформы //

вания местного самоуправления в сочетании с недостаточной гибкостью ряда законодательных положений предопределили нестабильность предложенного законодательного регулирования и необходимость постоянного внесения изменений в его текст.

В результате этого, а также вследствие дальнейшей реализации тенденции к «огосударствлению» местного самоуправления и его встраиванию в вертикаль государственной власти ФЗ № 131 превратился в один из самых динамичных федеральных законов. Первые поправки были внесены в этот Закон ещё до вступления в силу всех его положений, в рамках первого переходного периода, то есть до 1 января 2006 года, и затронули в том числе и сами «переходные положения»⁵¹. Среди наиболее существенных изменений, корректирующих в том числе первоначальную законодательную модель организации местного самоуправления, можно обозначить следующие шаги.

1. В части компетенции муниципальных образований:

— включение Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ⁵² в компетенцию органов местного самоуправления «прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения», в том числе прав на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных в порядке наделения законом, если такое участие предусмотрено федеральными законами (статьи 14.1, 15.1, 16.1 ФЗ № 131);

— введение Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ (*далее* — ФЗ № 230) института «субделегирования», в рамках которого закон субъекта РФ наделяет орган местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (часть 6.1 статьи 19 ФЗ № 131); уточнение порядка включения в компетенцию муниципальных образований полномочий по участию в осуществлении государственных полномочий, не переданных в порядке наделения законом (реализация по решению представительного органа местного самоуправления за счёт собственных средств) (часть 4.1 статьи 20 ФЗ № 131).

Целый ряд значимых изменений в подходах к разграничению вопросов местного значения между разными типами муниципальных образований, к распределению полномочий между уровнями публичной власти, а также к порядку регламентации этих вопросов был представлен на новом этапе муниципальной реформы в Федеральном законе от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ (*далее* — ФЗ № 136)⁵³. Среди них:

Политико-правовые ресурсы федерализма в России / под ред. Р.Хакимова. Казань : Казанский институт федерализма, 2006. С. 488–498.

⁵¹ См., например, федеральные законы: от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в статью 84 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3368; от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 12; от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 25 и др.

⁵² Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

⁵³ Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

— дифференциация вопросов местного значения между разными типами поселений (городскими и сельскими); установление усечённого «минимального» перечня вопросов для сельских поселений и предоставление субъектам РФ законодательных полномочий по возможному закреплению за сельскими поселениями также иных вопросов местного значения из перечня вопросов для городских поселений с возложением остальных поселенческих вопросов на муниципальные районы (части 1 и 3 статьи 14 ФЗ № 131);

— передача законодательной компетенции субъектам РФ по установлению вопросов местного значения для городских округов с внутригородским делением в дополнение к общему перечню вопросов местного значения, отнесённых к ведению городских округов (часть 3 статьи 16 ФЗ № 131);

— закрепление перечня вопросов местного значения для новых типов муниципальных образований — внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением (статья 16.2 ФЗ № 131);

— введение института перераспределения законами субъектов РФ полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий регионального парламента, если эти полномочия не относятся к категории исключительных (часть 1.2 статьи 17 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 136).

2. В части типологии муниципальных образований и территориальных основ местного самоуправления следует отметить:

— уже в рамках изменений, внесённых ФЗ № 230, особенно чётко наметились две тенденции, которые в последующих изменениях ФЗ № 131 многократно усилились. Речь идёт о расширении правовых оснований для объединительных процедур в целях создания одноуровневых муниципальных образований и об упрощении процедур согласования и учёта мнения населения через решение представительного органа. Так, ФЗ № 230 формы муниципально-территориальных изменений были дополнены упразднением городских и сельских поселений (статья 13.1 ФЗ № 131), а также преобразованием муниципальных образований путём объединения поселения с городским округом при согласии населения каждого объединяемого муниципального образования, выраженного их представительными органами, и с учётом мнения населения муниципального района, также выраженного районным представительным органом (часть 3.1 статьи 13 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 230). Впоследствии указанная форма преобразования была официально дополнена вариантом объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, при этом муниципальный район лишался статуса муниципального образования (часть 3.1 статьи 13 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ (*далее* — ФЗ № 62));

— в рамках изменений ФЗ № 136 были введены новые типы муниципальных единиц — городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы (абзацы 7 и 8 части 1 статьи 2 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 136), определены общие подходы к их созданию с возложением регулирования порядка на субъекты РФ, а также добавлены новые формы муниципальных преобразований, такие, например, как изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и наоборот; изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением и обратная процедура; присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением; выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением; объединение внутригородских районов (статья 13 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 136);

— законодательный подход к трактовке понятия городского округа как одноуровневого муниципального образования, не входящего в муниципальный район и не имеющего в своём составе других муниципальных образований, неоднократно менялся: от «городского поселения» (центра развития с прилегающей территорией) к «одному или нескольким объединённым общей территорией населённым пунктам» без каких-либо дополнительных экономико-географических признаков (абзац 6 части 1 статьи 2 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 62) и, наконец, к одному или нескольким населённым пунктам, преимущественно городским, общая площадь которых не может быть более чем в два раза меньше остальной территории городского округа, с городским населением не менее двух третей от общего числа жителей городского округа и с плотностью населения в пять раз выше средней по Российской Федерации (абзац 7 части 1 статьи 2, часть 3.3 статьи 11 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ (*далее* — ФЗ № 87));

— параллельно с уточнением понятия городского округа был введён новый тип одноуровневого муниципального образования — муниципальный округ как «несколько объединённых общей территорией населённых пунктов» без каких-либо дополнительных квалифицирующих экономико-географических признаков (абзац 6 части 1 статьи 2 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ), а также были закреплены новые процедуры муниципально-территориальных преобразований, наделение городского округа статусом муниципального округа и наоборот, объединение городского и муниципального округа, разделение муниципального округа, объединение всех поселений в рамках муниципального района с наделением вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и прекращением статуса муниципального района и поселений (статья 13 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 87).

3. В части организационных основ местного самоуправления и различных форм взаимодействия с органами государственной власти:

— ещё в 2007 году был введён механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном соответствующим Указом Президента РФ, и выделения грантов за счёт средств бюджетов субъектов РФ для содействия достижению или в целях поощрения при достижении лучших показателей (статья 18.1 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 230), а в 2019 году эти меры были дополнены возможностью выделения в соответствии с актами Правительства РФ межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях поощрения лучших муниципальных управленческих практик (часть 3 статьи 18.1 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 2 августа 2019 года № 313-ФЗ);

— постепенно расширялись основания и возможности участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц муниципальных образований. С введением института удаления в отставку главы муниципального образования по решению представительного органа высшее должностное лицо субъекта РФ было наделено полномочиями по выдвижению инициативы удаления, а также по высказыванию мнения и согласованию решения об удалении главы муниципального образования в отставку (статья 74.1 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ).

Новый способ замещения должности главы муниципального образования путём избрания представительным органом из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией, введённый в ФЗ № 131 Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ, расширил возможности участия должностных лиц субъекта РФ в выборе му-

ниципальных глав через конкурсную комиссию, половина членов которой назначается главой субъекта РФ (пункт 1) части 2 и часть 2.1 статьи 36 ФЗ № 131). А в соответствии с изменениями ФЗ № 131, внесёнными Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 171-ФЗ, субъекты РФ получили право устанавливать в своих законах профессиональный ценз для глав муниципалитетов, а именно дополнительные требования к уровню профессионального образования, знаний и навыков кандидатов, который представляется предпочтительным для осуществления главами муниципальных образований отдельных государственных полномочий (часть 2.1 статьи 36 ФЗ № 131).

После масштабных изменений в 2014 году (ФЗ № 136) субъекты РФ получили право в своих законах определять порядок формирования, полномочия и срок полномочий, подотчётность и подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (часть 3 статьи 34 ФЗ № 131). Закон не поставил каких-либо рамок для этого регионального законодательного регулирования, что позволило субъектам РФ, следуя буквальному толкованию ФЗ № 136, устанавливать структуру органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований, причём зачастую без какой-либо альтернативы⁵⁴.

— отступление от принципа самостоятельного осуществления полномочий органами местного самоуправления каждого муниципального образования (часть 3 статьи 17 ФЗ № 131) и установление возможности создания совместных администраций для муниципальных районов и поселений путём возложения на районную администрацию всех полномочий местной администрации поселения — административного центра муниципального района (абзац 3 части 2 статьи 34 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 315-ФЗ);

— уточнение параметров и порядка осуществления государственного контроля и надзора за органами и должностными лицами местного самоуправления (статья 77 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 21 декабря 2013 года № 370-ФЗ);

— закрепление института старост — общественных управленческих структур в сельских населённых пунктах, не имеющих или утративших статус самостоятельных муниципальных образований и выступающих как части поселений, муниципальных и городских округов; вопросы статуса старосты сельского населённого пункта были переданы на регулирование законодателю субъекта РФ (статья 27.1 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 18 апреля 2018 года № 83-ФЗ).

1.2.5. Развитие местного самоуправления после конституционной реформы 2020 года

Закон о поправке к Конституции РФ, заявивший в своём названии «совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в качестве основной цели реформы, существенно затронул местное самоуправление как низовой и базовый уровень публичной власти. Непосредственно в конституционный текст были включены следующие отсылки к федеральному закону и важнейшие законодательные новеллы прежних лет, в определённой степени фиксирующие сложившееся на данном этапе *status quo* в части достигнутого уровня интеграции мест-

⁵⁴ См. об этом подробнее: *Гриценко Е.* Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5(114). С. 43–71, 45.

ного самоуправления в единую систему публичной власти и вновь отсылающие к федеральному закону:

— признание муниципальных образований территориями осуществления местного самоуправления, *«виды которых устанавливаются федеральным законом»* (часть 1 статьи 131 Конституции РФ в ред. Закона о поправке) (здесь и далее в цитатах курсив мой. — Е.Г.);

— указание на *федеральный закон, определяющий порядок учёта мнения населения* территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, при изменении их границ (часть 2 статьи 131 Конституции РФ в ред. Закона о поправке);

— дополнение принципа самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления посредством указания на границы такой самостоятельности — *«в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом»* (часть 1 статьи 131 Конституции РФ в ред. Закона о поправке);

— закрепление права органов государственной власти «участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления *в порядке и случаях, установленных федеральным законом»* (часть 1.1 статьи 131 Конституции РФ в ред. Закона о поправке).

Конституция в старой редакции

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в *городских, сельских поселениях и на других территориях* с учётом исторических и иных местных традиций. <...>

2. Изменение границ *территорий, в которых* осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 131

1. <...> Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Конституция в новой редакции

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в *муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом*. Территории муниципальных образований определяются с учётом исторических и иных местных традиций. <...>

<...>

2. Изменение границ *территорий, в пределах которых* осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий *в порядке, установленном федеральным законом*.

<...>

Статья 131

1. <...> Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно *в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом*.

1.1. *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*.

Другая часть поправок не просто фиксирует на конституционном уровне уже реализованные законодательные шаги, но и связана с изменением и дополнением конституционного подхода к местному самоуправлению как к части «единой системы публичной власти». Причём это происходит не только за счёт корректировки вопросов местного значения — элементов собственной компетенции, реализуемой населением самостоятельно («установление» местных налогов было заменено на их «введение»; из круга вопросов местного значения была исключена «охрана общественного порядка»). В конституционный текст включаются также *«публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти»*, к которым, в частности, может быть отнесена и функция обеспечения доступности медицинской помощи в пределах компетенции и в соответствии с федеральным законом (части 1 и 3 статьи 132 в сочетании со статьёй 133 Конституции РФ в ред. Закона о поправке). Можно предположить, что эти публичные функции могут входить в круг вопросов местного значения, а могут и являться дополнительными добровольными полномочиями, полномочиями по участию в решении государственных задач или быть переданными государственными полномочиями в порядке наделения законом. Передача необходимых материальных и финансовых средств подчёркнуто обозначается теперь как *условие*, при котором орган местного самоуправления наделяется отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции РФ в ред. Закона о поправке). При этом особый акцент делается на цель взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти. В качестве такой цели называется *«наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»*.

Конституция в старой редакции

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, *устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка*, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться *законом* отдельными государственными полномочиями *с передачей* необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Конституция в новой редакции

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, *вводят местные налоги и сборы*, решают иные вопросы местного значения, а также *в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи*.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться *федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации* отдельными государственными полномочиями *при условии передачи* необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

3. *Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.*

Конституция в старой редакции

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом... на компенсацию *дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти...*

Конституция в новой редакции

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом... на компенсацию *дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций...*

Наконец, в Конституцию вводятся новые особые формы территориальной организации публичной власти, которые могут устанавливаться федеральным законом и в которых государственная власть и местное самоуправление реализуются специфическим образом (федеральные территории, города федерального значения, административные центры (столицы) субъектов РФ, иные территории) (часть 3 статьи 131 Конституции РФ в ред. Закона о поправке).

Конституция в старой редакции

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

<...>

Статья 131

<...>

Конституция в новой редакции

Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. *На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом.*

<...>

Статья 131

<...>

3. *Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.*

Указанные новеллы послужили импульсом к принятию новых законов, предлагающих дальнейшую интерпретацию конституционных положений со стороны федерального законодателя. Это Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»⁵⁵ (далее — Закон о Сириусе) и Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵⁶. Следующим законом в этом ряду является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления

⁵⁵ СЗ РФ. 2020. № 52 (ч.1). Ст. 8583.

⁵⁶ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч.1). Ст. 8973.

в системе публичной власти», который был внесён в Государственную Думу в декабре 2021 года и до сих пор (по состоянию на август 2024 года) находится на стадии подготовки ко второму чтению (Законопроект № 40361-8; *далее* — Законопроект)⁵⁷. Кроме того, при его обсуждении обнаружились достаточно серьёзные противоречия и разночтения.

Параллельно в действующий ФЗ № 131 продолжают вноситься изменения, отражающие общую линию, направленную на развитие форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти. Если быть точнее, эти изменения затрагивают:

— взаимодействие с органами государственной власти при осуществлении финансирования муниципальных инициативных проектов: Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ (*далее* — ФЗ № 236) был предусмотрен порядок финансового обеспечения муниципальных инициативных проектов из бюджетных ассигнований местных бюджетов, формируемых в том числе с учётом объёмов инициативных платежей, а также межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации для финансового обеспечения этих расходных обязательств муниципальных образований (статья 56.1 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 236);

— участие органов государственной власти в назначении на должности в органах местного самоуправления: Федеральным законом от 19 ноября 2021 года № 376-ФЗ (*далее* — ФЗ № 376) на субъекты РФ было возложено полномочие по законодательному регулированию порядка проведения проверки соответствия предъявляемым квалификационным требованиям кандидатов на должность руководителя финансового органа муниципального района, городского и муниципального округа с обеспечением обязательного участия финансового органа субъекта РФ (часть 5 статьи 52 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 376);

— правовое регулирование осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей при участии, а также при организационной и методической поддержке и под контролем органов государственной власти (статья 9.1 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 4 августа 2023 года № 420);

— закрепление в новой редакции статьи 47 ФЗ № 131 правил обнародования, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов с учётом возможности использования сетевых изданий в качестве источников официального опубликования (Федеральный закон от 2 ноября 2023 года № 517);

— уточнение способа (методики) расчёта субвенций для осуществления переданных полномочий с 1 января 2025 года (пункт 3 части 6 статьи 19 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 13 июля 2024 года № 181), а также упорядочение регламентации форм межмуниципального сотрудничества с установлением особого статуса Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (глава 9 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 13 июля 2024 года № 181);

— дополнение оснований и введение несудебного порядка привлечения к ответственности перед государством в виде отрешения от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) в связи с ненадлежащим исполнением переданных государственных полномочий (части 2.1 и 2.2 статьи 74 ФЗ № 131 в ред. Федерального закона от 8 августа 2024 года № 232).

⁵⁷ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.08.2024).

Кроме того, в русле поиска новых форм взаимодействия всех уровней публичной власти в процессе решения задач, имеющих общее, государственное и муниципальное значение, развивается практика конституционно-судебного толкования норм федеральных законов, определяющих круг полномочий органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности⁵⁸. Так, например, в развитие ранее высказанных правовых позиций о комплексном характере задачи организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов и ликвидации несанкционированных свалок на землях лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, и о недопустимости возложения на органы местного самоуправления всего объёма полномочий по охране и защите лесов, принятию мер по обращению с отходами⁵⁹ Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П признал не соответствующими Конституции РФ положения ряда законов в той мере, в какой они являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по ликвидации за счёт средств местного бюджета несанкционированных свалок на землях государственной и неразграниченной государственной собственности и в какой спорные положения не обеспечивают *государственное финансирование либо софинансирование* исполнения органами местного самоуправления этой обязанности. Суд дал поручение федеральному законодателю «определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности» (пункт 2 резолютивной части Постановления от 30 мая 2023 года № 27-П). А впредь до установления нового правового регулирования Конституционный Суд РФ указал на необходимость определять условия финансового обеспечения реализации таких полномочий непосредственно в судебных решениях по конкретным делам с учётом установленных Конституционным Судом правил. И если органы местного самоуправления исполнили такую обязанность полностью за счёт средств местного бюджета, они вправе требовать возме-

⁵⁸ См. постановления Конституционного Суда РФ: от 30 мая 2023 года № 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» // СЗ РФ. 2023. № 23. Ст. 4273 (далее — Постановление от 30 мая 2023 года № 27-П); от 4 декабря 2023 года № 55-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области “Город Новодвинск”» // СЗ РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

⁵⁹ См. постановления Конституционного Суда РФ: от 13 октября 2015 года № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Североуральский городской округ”» // СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5858; от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Нерюнгринский район”» // СЗ РФ. 2016. № 19. Ст. 2774.

щения части понесённых расходов из средств федерального и (или) региональных бюджетов в соответствии со статьёй 133 Конституции РФ⁶⁰.

Современное толкование конституционных положений о местном самоуправлении в системе публичной власти в определённой степени испытывает влияние и того факта, что Российская Федерация с 16 марта 2022 года отказалась от признания европейских принципов и гарантий местного самоуправления частью российской правовой системы. Согласно Федеральному закону от 28 февраля 2023 года № 43-ФЗ, было прекращено действие ряда международных договоров Совета Европы в отношении Российской Федерации, включая Европейскую хартию местного самоуправления (пункт 20 Перечня международных договоров СЕ)⁶¹, «в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы». В определённой степени можно констатировать, что в российской конституционно-правовой доктрине наметилась тенденция к отказу от трактовки местного самоуправления как права коллективно организованного муниципального субъекта, то есть как права муниципального образования на самостоятельное и под свою ответственность регулирование определённой части публичных дел, а также к признанию необязательности повсеместного создания муниципальных образований.

Опасность данного подхода, как и чрезмерной увлечённости встраиванием органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, заключается в том, что это может привести к «огосударствлению» местного самоуправления, снижению или даже утрате его демократического потенциала и правосубъектности, к невозможности выполнения тех задач и функций, ради которых конституционный законодатель обратился к данной форме организации публичной власти на местах. При этом возникает угроза нарушения принципа равенства прав и свобод граждан, коль скоро появляются такие места, где жители, в отличие от других мест, не смогут реализовать своё право на участие в местном самоуправлении в полном объёме.

В связи с этим пока в доктрине продолжает оставаться господствующей позиция, согласно которой при неизменности главы 1 Конституции РФ об основах конституционного строя должен сохраняться утвердившийся в 1993 году прежний конституционный подход к трактовке местного самоуправления не только как определённого вида властной деятельности, но и как публично-властного института, а также как права особого обособленного от государства публично-правового субъекта, муниципального образования, на осуществление определённого круга публичных дел — вопросов местного значения. Таким образом, европейские стандарты местного самоуправления, имплементированные в статье 12 Конституции РФ, продолжают влиять на «конституционный портрет» местного самоуправления.

Кроме того, до сих пор не констатировано прекращение действия в отношении Российской Федерации иных международных договоров Совета Европы, имеющих значение в первую очередь для развития межмуниципальных и межрегиональных приграничных и трансграничных связей в экономической, социальной и культурной сферах, а именно:

— *Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств* от 1 февраля 1995 года (ETS N 157), ратифицированной Российской Федерацией 18 июня 1998 года № 84-ФЗ;

⁶⁰ Подробнее анализ Постановления № 27-П и предложений по совершенствованию законодательства в связи с его принятием см.: *Баженова О. И.* Ликвидация несанкционированных свалок: движение по замкнутому кругу // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 46–57.

⁶¹ Федеральный закон от 28 февраля 2023 года № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // СЗ РФ. 2023. № 10. Ст. 1566.

— *Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей* от 21 мая 1980 года (ETS N 106), ратифицированной Федеральным законом от 22 июля 2002 года № 91-ФЗ;

— Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 9 ноября 1995 года (ETS N 159), ратифицированного Федеральным законом от 7 октября 2008 года № 169-ФЗ;

— Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества, от 5 мая 1998 года (ETS N 169), ратифицированного Федеральным законом от 7 октября 2008 года № 168-ФЗ;

— Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося европейских региональных объединений сотрудничества (ЕвРОС) от 16 ноября 2009 года (ETS N 206), ратифицированного Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 483-ФЗ

Не будучи членом Совета Европы, Российская Федерация продолжает включать эти международные документы, заключённые с государствами — членами СЕ в рамках Совета Европы, в свою правовую систему. В то же время названные международные документы не являются непосредственно действующими и не подкрепляются каким-либо юрисдикционным механизмом. Это лишь «рамки» для иных международных договоров и соглашений, а также для национального законодательства государств-участников.

2. СУБЪЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ)

Изменения Конституции 2020 года не сняли неопределённости в вопросе о том, кто является субъектом местного самоуправления, и подтвердили уже сложившееся в российской конституционно-правовой доктрине, законодательстве и судебной практике представление о местном самоуправлении как о праве граждан и населения. Соответственно, в Конституции сохраняется множественность субъекта права местного самоуправления: таковым признаётся и отдельный гражданин, и население в целом, и муниципальное образование, и органы местного самоуправления. Таким образом, с субъективной точки зрения местное самоуправление рассматривается одновременно и как индивидуальное право гражданина, и как коллективное право территориально организованного населения — объединения граждан. И хотя право на местное самоуправление как таковое не названо в числе прав и свобод человека и гражданина в главе 2 Конституции РФ, оно закономерно вытекает из комплексного конституционного права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1 статьи 32 Конституции РФ). Данный вывод подтверждается и тем, что ключевые политические конституционные права — избирательное право и право на участие в референдуме, — в которых прежде всего выражается участие в управлении делами государства, сформулированы в части 2 статьи 32 Конституции РФ как охватывающие и низовой уровень публичной власти, а именно местное самоуправление. Названные нормы статьи 32 имеют продолжение в части 2 статьи 130 Конституции РФ, прямо закрепляющей право граждан на осуществление местного самоуправления в соответствующих формах. Таким образом, право на осуществление местного самоуправ-

ления возводится в ранг конституционного права человека и гражданина, а в орбиту его конституционно-судебной защиты включаются и все другие положения главы 8 Конституции РФ, раскрывающие данное конституционное право.

ФЗ № 131 конкретизирует конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина, имея в виду сферу их реализации (участие в организации и осуществлении местной власти), и формулирует право на самоуправление как право граждан Российской Федерации на осуществление и участие в осуществлении местного самоуправления, используя при этом аналогию с конституционным определением «собирабельного» права граждан на участие в управлении делами государства. Так, например, речь идёт о комплексном праве граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления как непосредственно через формы прямого волеизъявления, так и через представителей — выборные и другие органы местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 3 Федерального закона № 131).

Вместе с тем местное самоуправление рассматривается в главе 8 Конституции РФ и как *право населения* на самостоятельное решение вопросов местного значения, на владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130) в муниципальных образованиях (часть 1 статьи 131). Таким образом, для реализации права на местное самоуправление юридическое значение имеет не просто население как совокупность граждан, постоянно или преимущественно проживающих на соответствующей территории, а именно муниципальное образование — юридически организованное сообщество, публично-правовое образование. В связи с этим и в ФЗ № 131 право населения на осуществление местного самоуправления оформлено прежде всего как право и обязанность *муниципального образования* — социально-территориальной общности, территориального коллектива, организованного в установленных законом субъекта Российской Федерации территориальных границах. Соответственно, в случае нарушения прав населения на осуществление местного самоуправления в рамках муниципального образования в их защиту могут выступать уполномоченные уставом муниципального образования органы местного самоуправления от имени всего территориально организованного коллектива. Право муниципального образования как территориального объединения граждан в лице его органов выступать в защиту конституционного права населения на осуществление местного самоуправления было подтверждено Конституционным Судом РФ ещё в 2002 году⁶². Тем самым были расширены возможности для обращения не только граждан, но и муниципальных образований с конституционной жалобой на нарушение законом конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Несмотря на весь положительный эффект данного шага, нельзя не заметить его недостаточную юридическую точность. Муниципальные образования выступают в конституционно-судебном процессе как объединения граждан, территориально организованное население, однако этим их значение не исчерпывается. В частности, игнорируется тот факт, что муниципальное образование является особым публично-правовым субъектом и в этом качестве подлежит конституционной и судебной защите. Именно муни-

⁶² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 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» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

ципальные образования выступают собственниками муниципального имущества, носителями публичной власти на местном уровне, и на них, в зависимости от типа муниципального образования, возложен для решения определённый круг вопросов местного значения (статьи 14—16.2 Федерального закона об МСУ). Двойственная общественно-властная природа самого права местного самоуправления должна предопределять особенности его судебной защиты в отличие от защиты права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Однако зачастую судебная практика по делам в защиту местного самоуправления свидетельствует об отсутствии такой дифференциации. Институт муниципальной конституционной жалобы в Российской Федерации не получил распространения, конституционно-судебная защита права на осуществление местного самоуправления реализуется в рамках общей конституционной жалобы, при этом Конституционный Суд нередко характеризует защиту отдельных конституционных прав граждан на участие в местном самоуправлении (например, избирательного права) как права на осуществление местного самоуправления⁶³. Подобный подход распространён и в судебной практике иных судов⁶⁴.

В связи с этим представляется необходимым преодолеть существующую путаницу в понимании субъекта права местного самоуправления: провести более чёткое разграничение между правом на осуществление местного самоуправления и правами на участие в нём, признать коллективный и одновременно публично-властный характер права местного самоуправления, субъектом которого является муниципальное образование, причём не просто как территориальный коллектив, а как самостоятельное публично-правовое образование. Представляется, что Конституция РФ даёт основание для такой интерпретации субъекта права на осуществление местного самоуправления, институционализация которого происходит именно через муниципальные образования. С точки зрения Конституции РФ местное самоуправление выступает одновременно и как субъект, и как объект конституционной и судебной защиты. Из статьи 133 Конституции следует, что местное самоуправление и его права признаются самостоятельным и специальным объектом судебной защиты, а носители этих прав — муниципальные образования как местное самоуправление в институциональном смысле — выступают в качестве

⁶³ Так, в ряде дел об оспаривании положений законов о продлении и сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления речь шла о нарушении конституционных прав на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления, а также права избирать и быть избранным. См., например, определения Конституционного Суда РФ: от 12 июля 2005 года № 309-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бриккера Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Законом Нижегородской области “О совмещении выборов, продлении или сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления в Нижегородской области”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1; от 8 апреля 2010 года № 440-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тархова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 8, абзаца первого пункта 4 статьи 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и абзацев первого и третьего статьи 1, абзацев первого и второго статьи 3 Закона Самарской области “О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

⁶⁴ Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, неправомочный состав представительного органа муниципального образования нарушает право гражданина на осуществление местного самоуправления и его право избирать и быть избранным. См. определения Верховного Суда РФ: от 14 января 2009 года № 4-Г08-46; от 4 февраля 2009 года № 35-Г08-17; от 18 февраля 2009 года № 14-Г09-3.

особых субъектов права на судебную защиту, а также иных прав и гарантий местного самоуправления. Неслучайно право субъектов на судебную защиту имеет специальное конституционное основание, закреплённое в статье 133 Конституции РФ, в отличие от общего конституционного права каждого на судебную защиту его прав и свобод, гарантированного в статье 46 Конституции. Дифференциация прав граждан на участие в местном самоуправлении и прав муниципальных образований как особых муниципальных субъектов имеет важное практическое значение, поскольку, во-первых, позволяет адекватно установить содержание этих прав и объём вытекающих из них материально-правовых требований, во-вторых, даёт возможность определить, кто именно может выступить в качестве надлежащего заявителя при нарушении соответствующего права, а также способствует выбору и дальнейшей выработке адекватных способов судебной защиты прав местного самоуправления, что, следовательно, повышает и эффективность такой защиты.

Не меньше проблем возникает в российском законодательстве и практике в связи с определением соотношения правосубъектности муниципальных образований и их органов. Имея собственную правосубъектность, органы местного самоуправления могут действовать в гражданском обороте также от собственного имени и в собственных интересах, что приводит к серьёзным конфликтам и противоречиям, поскольку не всегда можно разобраться, в чём состоит «собственный интерес» органа. Кроме того, и в ФЗ № 131 содержится целый ряд положений, в соответствии с которыми именно органы местного самоуправления, а не муниципальные образования названы субъектами возникающих правоотношений. Данный факт, однако, в некоторых случаях вносит путаницу в определение надлежащего субъекта этих отношений. Например, согласно пункту 3 части 1 статьи 17 ФЗ № 131, не муниципальное образование, а орган местного самоуправления — муниципальное учреждение — объявляется учредителем других муниципальных предприятий и учреждений. Хотя при более внимательном рассмотрении становится очевидным, что учредителем должно выступать муниципальное образование как собственник муниципального имущества, а органы лишь действуют от его имени и оформляют соответствующее решение.

3. КОМПЕТЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Компетенция муниципальных образований является ядром их конституционно-правового статуса и включает в себя совокупность взаимосвязанных элементов. Систематическое толкование конституционных положений в новой редакции 2020 позволяет выявить следующие элементы в структуре компетенции муниципальных образований:

- вопросы местного значения и полномочия по их решению (часть 1 статьи 130 и часть 1 статьи 132);
- переданные в порядке наделения федеральным законом или законом субъекта РФ отдельные государственные полномочия (часть 2 статьи 132);
- полномочия, добровольно принимаемые к исполнению в рамках закона (части 2 и 3 статьи 40, часть 2 статья 41, часть 3 статьи 43);

— публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти (статья 133, часть 1 статьи 132 Конституции РФ).

3.1. Вопросы местного значения: правовая природа, соотношение с иными элементами компетенции муниципальных образований

Вопросы местного значения — элемент конституционно-правового статуса муниципального образования; отдельные вопросы, задачи в сферах общественных отношений, значение и влияние которых не выходит, по крайней мере существенным образом, за пределы «места», то есть территории муниципального образования.

В отличие от предметов ведения Федерации и её субъектов, имеющих всеобъемлющий характер, вопросы местного значения представляют собой лишь *некоторую область задач управленческого и хозяйственного характера, решаемых муниципальными образованиями в сферах непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения*⁶⁵. Среди таких вопросов в Конституции РФ (в редакции Закона о поправке) названы лишь: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; введение местных налогов и сборов (часть 1 статья 132). При этом Конституция не предлагает исчерпывающего перечня, указывая на «иные вопросы местного значения», самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, оставляя, таким образом, эти «иные вопросы» для дальнейшей конкретизации. Соответственно, законодатель не только вправе предложить перечни вопросов местного значения для разных типов муниципальных образований, но и может изменять их по собственным критериям. Хозяйственная же направленность большинства таких вопросов предполагает привлечение и участие в их реализации хозяйствующих субъектов.

В то же время указание на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения как на основной признак вопроса местного значения содержит немало неопределённостей. С одной стороны, само понятие «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» муниципального образования является оценочным, поэтому также нуждается как в доктринальной проработке, так и в законодательной конкретизации. Конституционный Суд РФ, определяя цели местного самоуправления, в ряде своих постановлений подчёркивает, что решение вопросов местного значения направлено на «удовлетворение основных, жизненно важных потребностей населения»⁶⁶. Однако подобное уточнение не позволяет продвинуться в понимании сфер непосредственного

⁶⁵ Ср.: в статье 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения определяются как *вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения*.

⁶⁶ Пункт 1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 года № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 264; пункт 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 года № 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”» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2190 (далее — Постановление «по читинскому делу»).

жизнеобеспечения, более того, даёт основание для расширения круга муниципальных задач за счёт вторжения как в сугубо частную, гражданско-правовую сферу удовлетворения потребностей, так и в государственные задачи. Речь, очевидно, должна идти о некотором наборе публичных благ, необходимом для поддержания нормальной жизнедеятельности человека, как, например, о муниципальных услугах в сферах энерго-, тепло-, газо- и водоснабжения, транспорта, дорожного хозяйства, благоустройства, водоотведения, уборки мусора.

С другой стороны, набор публичных благ, ответственность за предоставление которых возлагается на муниципалитеты, может изменяться по мере развития научно-технического прогресса, информационных технологий, а также по мере освобождения властвующих муниципальных субъектов от непосредственного решения тех публичных задач социально-экономического характера, которые могут быть эффективно решены частными субъектами на основе самоорганизации и саморегулирования. В указанном процессе находит отражение *принцип субсидиарности* участия публичного субъекта в экономической деятельности: муниципальное образование непосредственно (через свои органы) исполняет публичные задачи хозяйственного характера лишь по остаточному принципу, когда эти задачи не могут быть эффективнее и экономичнее решены иными субъектами экономической деятельности. Хотя данный принцип не закреплён прямо в российском законодательстве, он может быть выведен из конституционных основ экономической системы, организованной на базе принципов свободного рынка, свободы экономической деятельности, равенства её субъектов и защиты конкуренции, предполагающей, по общему правилу, что сочетание властных и хозяйственных функций в одних руках недопустимо. В то же время принцип субсидиарности не должен повлечь за собой другую крайность — «бегство» публичного субъекта в частное право, его отказ от регулирующего воздействия и от осуществления экономической деятельности в тех сферах, которые имеют принципиальное инфраструктурное значение и в которых существует угроза нарушения прав граждан, а приватизация и привлечение частных субъектов не обеспечивают эффективное решение публичной задачи и качественное предоставление муниципальных услуг. При этом усиление роли публично-властного субъекта в экономике в современных условиях во многом связано с необходимостью преодоления возникающих экономических диспропорций и обеспечения равенства прав граждан при получении определённого объёма муниципальных услуг.

Наконец, муниципальные задачи следует также различать в зависимости от *пределов ответственности* за них муниципальных образований. Группа задач, связанных с *организацией* и *обеспечением* определённой сферы жизнедеятельности, характеризуется сохранением ответственности муниципалитета за её осуществление. Если же муниципальное образование «участвует», «создаёт условия», «содействует» развитию какой-либо сферы жизнедеятельности, то в этом случае его ответственность за реализацию задачи «делится» с другими субъектами экономической деятельности и с государством. В данной формуле вопроса местного значения заложен ещё больший потенциал для координации, кооперации, объединения усилий как с публичными, так и с частными субъектами.

Если рассматривать пределы ответственности муниципальных образований в сферах непосредственного жизнеобеспечения населения в соотношении с ответственностью государства в этих сферах, то необходимо иметь в виду следующее:

1. Организация сфер непосредственного жизнеобеспечения составляет основное содержание вопросов местного значения и должна находиться, прежде всего, в компетен-

ции муниципальных образований. Это подтверждается действием принципов приближенности власти к населению, экономичности и эффективности управления, не раз подчеркнутых в решениях Конституционного Суда РФ⁶⁷.

2. Вместе с тем между государственными и муниципальными задачами нет непреходимой границы. Их объединяет, во-первых, публичный характер, направленность на достижение общего блага, деятельность, объединённая общим интересом, а во-вторых, условность и подвижность их разграничения. Попытки, предпринятые в начале 2000-х годов, по установлению чёткого разграничения компетенции и исчерпывающего перечня расходных обязательств каждого уровня публичной власти, включая муниципальный, столкнулись с объективными препятствиями, невозможностью исчерпывающим образом определить круг муниципальных задач и «сквозным характером» большинства сфер жизнедеятельности, необходимостью сочетания в рамках вертикального разделения властей конкурентных начал с кооперативными (см. об этом подробнее в разделе 1.2.4 настоящей главы).

Соответственно, круг публичных задач в сферах непосредственного жизнеобеспечения населения не замыкается исключительно на муниципальных субъектах и весьма органично примыкает к различным государственным предметам ведения, а порой и просто «перетекает» в них. Таким образом, вопросы местного значения становятся одновременно частью предметов ведения Российской Федерации и её субъектов, в которых указанные публичные образования осуществляют законодательное регулирование, в том числе путём распределения полномочий в соответствующих сферах между различными уровнями публичной власти, включая местное самоуправление. Вопросы местного значения, в частности, имеют непосредственный выход на следующие государственные предметы ведения: координация вопросов здравоохранения (пункт «ж» части 1 статьи 72), общие вопросы воспитания, образования, культуры, физической культуры, спорта (пункт «е» части 1 статьи 72), природопользование и охрана окружающей среды (пункт «д» части 1 статьи 72), обеспечение общественной безопасности (пункт «б» части 1 статьи 72), правовые основы единого рынка и основы ценовой политики (пункт «ж» статьи 71), включая государственное регулирование цен и тарифов; федеральные энергетические системы, федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь (пункт «и» статьи 71), основы федеральной политики и федеральные программы экономического, экологического, социального, культурного, национального развития Российской Федерации (пункт «е» статьи 71), административное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пункт «к» части 1 статьи 72).

3. Однако и те сферы непосредственного жизнеобеспечения, которые прямо не названы в государственных предметах ведения, косвенно включаются в их орбиту и являются предметом как законодательного регулирования Федерации и её субъектов, так и управленческой деятельности государственных исполнительных органов⁶⁸. Так, на-

⁶⁷ См., например: пункт 5 мотивировочной части Постановления по «удмуртскому делу».

⁶⁸ См. федеральные законы: от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159; от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667; от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358; от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553; от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

пример, Российская Федерация определяет основы федеральной политики в сфере реформирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации, организует публично-правовые формы финансовой поддержки осуществления задач непосредственного жизнеобеспечения населения⁶⁹.

4. Связь вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения с государственными предметами ведения признаётся и в практике Конституционного Суда РФ. Оценивая регулирование тарифов на тепловую энергию как государственную функцию, Суд в Постановлении по «читинскому делу» подчеркнул: несмотря на провозглашение в пункте 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о местном самоуправлении «организации теплоснабжения» в городском округе вопросом местного значения, не все задачи в этой сфере являются муниципальными⁷⁰. Виды деятельности организаций коммунального комплекса, в том числе теплоснабжение, относятся к инфраструктуре поселения и представляют собой определённые отрасли экономики, на которые распространяются правила единого рынка с учётом необходимости государственного регулирования естественно-монопольных сфер и видов деятельности в общем экономическом и социальном интересе. Кроме того, следует учитывать, что конституционные принципы рыночной экономики в сферах непосредственного жизнеобеспечения населения действуют в условиях социального государства. Всё это предопределяет наличие целого ряда полномочий Федерации и её субъектов в указанных сферах. Именно государство устанавливает принципы организации сфер непосредственного жизнеобеспечения населения как специфических отраслей экономики, а также частноправовые и публично-правовые формы привлечения частных субъектов к осуществлению публичных задач в этих сферах, регулирование которых производится как в нормах гражданского законодательства, относящегося к ведению Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции РФ)⁷¹, так и в нормах административного и бюджетного законодательства, которые относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ).

Таким образом, получается, что до сих пор в законодательстве отсутствуют объективные и чёткие критерии отграничения вопросов местного значения от иных элементов компетенции муниципальных образований. Закрепляемый круг вопросов местного значения, находящихся в компетенции муниципальных образований каждого типа, в ходе реформы подвергается постоянным изменениям — зачастую произвольным и трудно объяснимым. При этом критерий «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» едва ли определяет или как бы то ни было ограничивает эти изменения, по крайней мере, трактуется он весьма широко. С одной стороны, отдельные вопросы, объём

⁶⁹ Одной из таких форм, в частности, стало в своё время создание государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», ныне реорганизованного путём присоединения к публично-правовой компании «Фонд развития территорий». См.: Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в ред. Федерального закона от 30 декабря 2021 года № 436-ФЗ.

⁷⁰ Пункт 3 мотивировочной части Постановления по «читинскому делу».

⁷¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126; Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2006 года № 748 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5352.

явленные первоначально вопросами местного значения (как, например, опека и попечительство), были переведены ещё в 2006 году в разряд полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации⁷². С другой стороны, наблюдается тенденция к включению в перечень вопросов местного значения всё более широкого круга вопросов, связанных с обеспечением безопасности населения, что традиционно являлось государственной задачей⁷³. Наконец, вопросы местного значения трансформируются в права органов местного самоуправления (или их добровольные полномочия) по решению вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения. Например, создание музеев муниципальных образований по Федеральному закону от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ⁷⁴ относилось к правам в сфере вопросов местного значения, а Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ было переведено в перечень прав, связанных с решением вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения⁷⁵.

3.2. Иные полномочия, реализуемые во взаимодействии с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в рамках единой системы публичной власти

Как показывает анализ поправок к Конституции 2020 (см. раздел 1.2.5 настоящей главы), конституционный подход к структуре компетенции органов местного самоуправления был уточнен в русле действовавшего на тот момент ФЗ № 131, правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также заявленного предмета Закона о поправке — совершенствование вопросов организации системы публичной власти. Так появились «полномочия органов местного самоуправления по реализации публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти»: как, например, обеспечение «доступности медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 в сочетании с частью 3 статьи 132 Конституции РФ в ред. Закона о поправке)⁷⁶. Природа этих полномочий в новой редакции Конституции РФ не раскрывается, однако по своему юридическому содержанию

⁷² См.: подпункт 24.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. Данный подпункт был введён Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ. Аналогичное регулирование указанных полномочий воспроизводится в пункте 56 части статьи 44 действующего ныне Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁷³ См., например, вопросы местного значения городского поселения: пункты 7.1 (участие в профилактике терроризма и экстремизма), 23 (мероприятия по гражданской и территориальной обороне), 26 (мероприятия по безопасности на водных объектах) части 1 статьи 14 ФЗ № 131. Указанные вопросы местного значения закрепляются для муниципальных районов на их территории (пункты 6.1, 21, 24 части 1 статьи 15) и для городских и муниципальных округов (пункты 7.1, 28, 32 части 1 статьи 16).

⁷⁴ Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

⁷⁵ См.: пункт 1 части 1 статьи 14.1, пункт 1 части 1 статьи 15.1, пункт 1 части 1 статьи 16.1 ФЗ № 131.

⁷⁶ Примечательно, что согласно части 1 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона о поправке полномочия органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи в пределах их компетенции и в соответствии с федеральным законом перечисляются как дополнительные, не относящиеся к иным полномочиям муниципальных органов по решению вопросов местного значения.

они имеют наибольшее сходство с полномочиями по участию органов местного самоуправления в осуществлении общегосударственных публичных задач, которые уже были известны ФЗ № 131⁷⁷. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 июля 2018 года № 33-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» — ещё раз подтвердил, что возложение на муниципальные органы полномочий по решению вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию этих органов с органами государственной власти «для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участия органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции РФ), так и в *иных формах*»⁷⁸. Таким образом, и Конституционный Суд РФ выделяет в рамках полномочий по взаимодействию муниципальных органов с органами государственной власти не переданные в порядке наделения законом полномочия по участию в выполнении публичных функций.

В то же время проблема данной группы полномочий, не относящихся ни к вопросам местного значения, ни к переданным государственным полномочиям в порядке наделения, видится в их финансовом обеспечении, а именно за счёт собственных средств местных бюджетов. При этом получается, что до сих пор согласно ФЗ № 131 муниципальные органы могли сами решать вопрос о принятии на себя таких факультативных и дополнительных полномочий, если у них имелась такая возможность и необходимые финансовые средства (абзац 3 части 5 статьи 20 ФЗ № 131), а новый конституционный подход никакого выбора муниципальным образованиям не оставляет. Эти полномочия из факультативных рискуют превратиться в обязательные в соответствии с федеральным законом. Причём обязательного финансового обеспечения для их осуществления Конституция РФ уже не гарантирует, поскольку они не подпадают под правила части 2 статьи 132 Конституции РФ.

Правда, в этом случае, согласно новой редакции статьи 133 Конституции РФ, у органов местного самоуправления возникает право на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли «в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций». Однако существует опасность, что такая гарантия будет реализовываться не как условие осуществления соответствующих полномочий, а лишь «постфактум» — на основании представленных органами местного самоуправления доказательств факта уже понесённых дополнительных расходов.

Примечательно также, что сама по себе компенсационная гарантия представлена в редакции Закона о поправке в усечённом виде по сравнению с прежней редакцией статьи 133 Конституции РФ, согласно которой местному самоуправлению обеспечивалось право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, независимо от природы полномочия,

⁷⁷ См.: части 4, 4.1 и 5 статьи 20 ФЗ № 131.

⁷⁸ См.: абзацы 3 и 4 пункта 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 5063. (с дальнейшими ссылками).

возлагаемого на муниципальный орган, и возникающего расходного обязательства. Теперь же получается, что компенсация дополнительных расходов предоставляется только в том случае, если органы местного самоуправления выполняют публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти. Причём бремя доказывания не только расходов, но и наличия такого взаимодействия в рамках исполнения публичных функций, как следует из логики состязательного процесса, остаётся на заявителе⁷⁹.

3.3. Соотношение функционального единства публичной власти и функциональной самостоятельности муниципальных образований

Хотя понятие публичной власти не нашло прямого закрепления в первой главе Конституции 1993 года, оно, несомненно, проистекает из основ конституционного строя и, прежде всего, из понятия народовластия. В соответствии со статьёй 3 Конституции народ является источником всякой (публичной) власти в Российской Федерации, институтами и формами (видами) которой выступают государственная власть и местное самоуправление (статья 3). Именно на эти две составляющие системы публичной власти указывают и сопредседатели рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ Т. Я. Хабриева и А. А. Клишас⁸⁰, а также Конституционный Суд РФ в своём Заключении от 16 марта 2020 года по Закону о поправке (далее — Заключение КС РФ по Закону о поправке)⁸¹. В связи с этим можно констатировать, что единство системы публичной власти имеет принципиальное значение для понимания конституционных основ организации её низового уровня, а также взаимоотношений между разными формами публичной власти — государственной властью и местным самоуправлением (см. об этом подробнее также главы 3 и 5).

В литературе представлены различные оценки данного конституционного принципа применительно к перспективам развития конституционного статуса местного самоуправления — от скептических до оптимистических⁸². Это во многом предопределено богатым интерпретационным потенциалом новых конституционных положений о единстве системы публичной власти. В то же время дискуссия о значении поправок для развития местного самоуправления сквозь призму их положительных или отрицательных оценок без учёта предлагаемых в поправках интерпретационных развилок вряд ли яв-

⁷⁹ См.: *Гриценко Е.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80–97, 89–90.

⁸⁰ Так, авторы отмечают: «...обобщающая категория — “публичная власть”, а также близкие к ней понятия “система публичной власти” и “единство системы публичной власти”... объединяют две разновидности публичной власти — государственную и муниципальную» (*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». М.: Норма-Инфра-М, 2020).

⁸¹ Пункт 7 Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 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”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁸² *Гриценко Е. В.* Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50–57, 50–51.

ляется продуктивной. Важным представляется раскрытие направлений возможных интерпретаций и тех последствий, которые может повлечь за собой выбор того или иного варианта толкования с учётом неизменности основ конституционного строя. Соответственно, точкой отсчёта любых трактовок принципа единства системы публичной власти являются неизменность конституционного выбора местного самоуправления в качестве принципа организации публичной власти на местах и признание правосубъектности муниципальных образований.

Соответственно, единство системы публичной власти проявляется в первую очередь в единстве базовых принципов построения этой системы. Так, Конституционный Суд не раз отмечал, что организация власти на местах должна «соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти»⁸³.

Наряду с этим важным аспектом единства публичной власти выступают функциональная взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления и подтверждённый Конституционным Судом РФ в Постановлении по «иркутскому делу» принцип единства функциональных основ публичной власти⁸⁴. Рассматривая местное самоуправление как «неотъемлемую часть единого механизма управления делами федеративного государства», Конституционный Суд РФ в указанном постановлении подчеркнул интегрированность местного самоуправления *в пределах его полномочий* в единую систему публичной власти, его вовлечённость в достижение конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития России⁸⁵. К этому добавляется и участие всех уровней публичной власти в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из статьи 2 и части 1 статьи 7 Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека⁸⁶.

Функциональное единство, очевидно, в первую очередь распространяется на реализацию органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в порядке наделения законом — федеральным или региональным соответственно. Это единство предполагается и при осуществлении органами местного самоуправления *иных полномочий* в рамках «сквозных» публичных функций во взаимодей-

⁸³ Абзац 3 пункта 7 мотивировочной части Постановления по «удмуртскому делу».

⁸⁴ Пункты 3.1 и 3.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 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» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226 (*далее* — Постановление по «иркутскому делу»). О пределах функциональной взаимосвязи органов государственной власти и органов местного самоуправления см. подробнее: *Гриценко Е.* Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах. О природе государственных и муниципальных задач и их соотношении подробнее см.: *Гриценко Е. В.* Конституционно-правовые основы передачи государственных и муниципальных задач частным субъектам в российском праве // Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт / под ред. Е. Гриценко, Г. Манссена, А. Химмельрайх. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 3–9.

⁸⁵ См.: абзацы 2 и 3 пункты 2 мотивировочной части Постановления по «иркутскому делу».

⁸⁶ См.: Там же. См. также о согласованном действии различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан: пункт 7 абзаца 4 Заключения КС РФ по Закону о поправке.

ствии с органами государственной власти (см. раздел 3.2 настоящей главы). Реализация таких публичных функций «расщеплена» между всеми уровнями публичной власти: на каждого публичного субъекта возлагается своя доля участия в их осуществлении. И в рамках сферы собственной ответственности при реализации таких полномочий каждый опирается на собственные или переданные средства, собственные организационные ресурсы. Но поскольку все публичные субъекты работают на общий результат, для его достижения необходимо эффективное взаимодействие между ними, которое реализуется в различных информационных, организационных и правовых формах. Через такое взаимодействие и достигается функциональное единство.

Однако функциональное единство не абсолютно и никоим образом не отменяет функциональной самостоятельности муниципальных образований и их собственной ответственности за решение возложенных на них в рамках законов полномочий. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Заключении по Закону о поправке, местное самоуправление должно и впредь сохранять самостоятельность в пределах своих полномочий⁸⁷. Степень этой самостоятельности различается в зависимости от категории полномочий. Так, реализация полномочий по решению вопросов местного значения наименее регламентирована, в то время как свобода выбора форм и способов реализации переданных государственных полномочий значительно ограничена предписаниями закона о наделении и мерами административного контроля (надзора) со стороны уполномоченного государственного органа.

Функциональное единство публичной власти подкрепляется бюджетно-финансовым, нашедшим своё отражение в принципе единства бюджетной системы. Именно в рамках данного принципа реализуется весьма усечённая бюджетная самостоятельность муниципальных образований⁸⁸. В связи с этим возникает как минимум два вопроса. Достаточно ли бюджетной самостоятельности муниципалитетов для обеспечения реализации их собственных полномочий по вопросам местного значения? И способен ли принцип бюджетно-финансового единства публичной власти обеспечить финансовые гарантии для всех возложенных на муниципалитеты полномочий? Принцип «финансы следуют за полномочиями» нашёл конституционное закрепление лишь применительно к отдельным государственным полномочиям, передаваемым в порядке наделения законом. Органам местного самоуправления была гарантирована обязательная передача материальных и финансовых средств (в виде субвенций), необходимых для их осуществления (часть 2 статьи 132 Конституции РФ). Однако, как было показано выше, если следовать буквальному толкованию поправок, то применительно к осуществлению органами местного самоуправления полномочий по участию в реализации публичных функций, имеющих общегосударственное значение, эта гарантия не упомянута. В то же время, исходя из систематического и телеологического толкования положений части 2 статьи 132 и

⁸⁷ См.: пункт 7 абзаца 7 Заключения КС РФ по Закону о поправке.

⁸⁸ См. об этом подробнее с анализом позиций Конституционного Суда РФ: *Братко Т.Д.* Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // *Финансовое право.* 2017. № 1. С. 23–26. О принципе единства бюджетной системы и о координации деятельности органов публичной власти, вовлечённых в бюджетный процесс, и взаимодействия между ними в рамках этой системы см. постановление Конституционного Суда РФ: от 11 ноября 2003 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // *СЗ РФ.* 2003. № 46. Ст. 4509; от 15 декабря 2006 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 2007. № 2. Ст. 400.

статьи 133 Конституции РФ, финансирование обязательных полномочий в рамках реализации публичных функций, имеющих общегосударственное значение, должно выступать условием их осуществления органами местного самоуправления.

4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Принцип приближенности власти к населению и типология муниципальных образований

До конституционной реформы 2020 года, Конституционный Суд РФ, давая системное толкование положениям части 1 статьи 131, статьи 12 и части 1 статьи 130 Конституции РФ в прежней редакции, указал на базовый характер городских и сельских муниципальных образований, а также на необходимость способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению при определении уровня, на котором создаются муниципальные образования⁸⁹.

После принятия ФЗ № 131 в 2003 году российский законодатель взял курс на реализацию данного принципа, прежде всего, путём преимущественного введения двухуровневой модели местного самоуправления, низовой уровень которой образуют поселения, входящие в муниципальные районы. При этом «приближенность власти к населению» обеспечивалась: 1) признанием городского и сельского поселения основным типом муниципальных образований и формированием их на базе «естественных» поселений — в исторически сложившихся местах компактного проживания населения; 2) образованием поселений, независимо от наличия достаточной материально-финансовой основы для решения возложенных на них вопросов, исходя из критериев численности и плотности населения и приближенности к ним (пешеходной доступности) административного центра (часть 1 статьи 11 ФЗ № 131); 3) образованием городских округов и муниципальных районов при наличии необходимой социальной, транспортной и иной инфраструктуры, а также с учётом необходимости создания условий для решения соответствующих вопросов (пункт 15 части 1 и часть 2 статьи 11 ФЗ № 131).

Таким образом, в трактовке действующего ФЗ № 131 принцип достаточности социально-экономического потенциала территории не является универсальным, а касается только определения статуса и границ городских, муниципальных округов и муниципальных районов. В этом заключается одна из особенностей российской трактовки приближенности местного самоуправления к населению, которая не связана с принципом эффективности управления и разграничением полномочий между уровнями публичной власти, а существует как принцип территориальной организации местного самоуправления. В результате территориальной реформы, проведённой на основе указанных выше критериев, к 1 октября 2006 года были установлены границы и определён статус 24 210 муниципальных образований, из которых 12 500 оказались вновь образованными⁹⁰. Среди последних большинство составили сельские поселения. Причём в результате

⁸⁹ См.: пункт 5 мотивировочной части Постановления по «удмуртскому делу».

⁹⁰ См.: Итоги мониторинга реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь 2006 г.). М. : Министерство регионального развития Российской Федерации, 2006. С. 3–5.

применения при их создании указанных сугубо географических критериев, вновь образованные поселения не отличались жизнеспособностью, не имели материальных, финансовых, кадровых ресурсов для самостоятельного решения вопросов местного значения⁹¹.

Последующее развитие муниципально-территориального устройства в Российской Федерации происходило под влиянием различных факторов. С одной стороны, повсеместное распространение двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления при недостаточном учёте особенностей отдельных территорий, игнорировании их социально-экономического потенциала и требований эффективности управления столкнулось с системными трудностями. С другой стороны, наметившаяся с начала 2000-х годов централизация публичной власти и ресурсов и их недостаток обусловили стремление к повышению управляемости, упрощению системы управления, уменьшению числа субъектов управления на низовых уровнях, а также к экономии средств. Практически сразу наметилась тенденция к сокращению численности муниципальных образований, особенно это коснулось низового уровня (в частности, сельских поселений). Так, если по состоянию на 1 марта 2010 года было зарегистрировано 23 941 муниципальных образований (из них 19 625 сельских поселений), то на 1 января 2021 года общее число муниципальных образований уже составило, по данным Минюста России, 20 184, из них сельских поселений — 16 235⁹², на 1 января 2023 года, по данным Росстата России, насчитывалось 18 402 муниципальных образования, из них сельских поселений — 14 580, а на 1 января 2024 года — уже 17 736 муниципальных образований, из которых 13 993 составили сельские поселения⁹³.

При этом, как было показано в пункте 2 раздела 1.2.4 настоящей главы, особое распространение с начала 2010-х годов получила тенденция к укрупнению городских поселений за счёт объединения с прилегающими городскими и сельскими поселениями — вплоть до фактического преобразования муниципального района в городской округ. Это было вызвано не только попыткой ликвидировать небольшие и недостаточно жизнеспособные поселения, но и стремлением сократить численность муниципальных субъектов и перейти к одноуровневому местному самоуправлению⁹⁴, тем более что в российском законодательстве на том этапе отсутствовала необходимая чёткость в разграничении городского округа и муниципального района: городской округ, объединяющий город и прилегающие населённые пункты, по признакам своей территориальной основы сближался с муниципальным районом, который также мог объединять город и граничащие с ним населённые пункты. Практика замены районной модели моделью городского округа получила широкое распространение во многих субъектах Российской Федерации: в частности, Московская, Калининградская, Магаданская и Сахалинская области пол-

⁹¹ См.: *Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н.* Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: Институт экономики переходного периода, 2008. С. 70.

⁹² См.: Опубликован Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. 2021. URL: <https://www.kamgov.ru/news/opublikovandoklad-o-rezultatah-ezhegodnogo-monitoringa-organizacii-i-razvitiia-mestnogo-samoupravleniia-v-rossijskoj-federacii-za-2020-god-41436> (дата обращения: 14.08.2024).

⁹³ См.: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 14.08.2024).

⁹⁴ Анализ процессов укрупнения муниципальных образований и перехода к одноуровневой системе см.: *Петухов Р.В.* Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. С. 5–19.

ностью перешли на одноуровневую модель городских округов на всей своей территории. Подобная практика вызывала немало нареканий у специалистов в области муниципального права и управления в связи с отступлением от базового требования о том, чтобы статусом городского округа наделялось городское поселение, а не район⁹⁵. Очевидно, что в таких случаях трудно вести речь и о соблюдении принципа приближенности власти к населению, в том числе в его функциональном аспекте, поскольку объединяемые в рамках городского округа поселения утрачивают статус самостоятельных муниципальных образований, а все функции по осуществлению местной власти сосредотачиваются в городском округе.

Попытки изменить ситуацию и разукрупнить городские округа путём введения в 2014 году новых типов муниципальных образований — городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов — не получили серьёзного распространения. Только три городских округа (Челябинск, Самара, Махачкала) перешли на двухуровневую модель в 2014–2015 годах. Этот опыт не был поддержан другими муниципальными субъектами и субъектами РФ. Более того, спустя 10 лет после разукрупнения отдельные городские округа из участвовавших в данном эксперименте вновь возвращаются к одноуровневой модели. Так, в соответствии с Законом Челябинской области от 1 апреля 2024 года № 32-ЗО был установлен переходный период для преобразования Челябинского городского округа с внутригородским делением и прекращения статуса его внутригородских районов⁹⁶. По замечанию председателя Челябинской городской думы, структура с внутригородским делением не оправдала себя⁹⁷.

Тенденция к укрупнению муниципальных образований и переходу к одноуровневой модели территориальной организации окончательно оформилась после введения нового типа муниципального образования — муниципального округа — и уточнения требований к городским округам, а также после введения переходного периода до 1 января 2025 года для приведения статуса и границ муниципальных образований в соответствие с требованиями Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87 и проведения территориальных преобразований. Соответственно, после этого этапа процесс укрупнения муниципальных образований, преобразования муниципальных районов и городских округов в муниципальные округа ускорился. Так, по данным Минюста России, количество муниципальных округов к 1 января 2021 года увеличилось до 113 по сравнению с 39 (на начало 2020 года)⁹⁸, на 1 января 2023 года, по данным Росстата России, численность муниципальных округов уже составила 311, а на 1 января 2024 года — 410⁹⁹.

⁹⁵ Так, например, Охинский городской округ Сахалинской области общей площадью 14 815,9 кв. км с численностью населения 22 921 человек при средней плотности населения 1,5 чел./кв. м объединил на своей территории город Оху (20 тыс. жителей), 11 сельских населённых пунктов, 2 садовых некоммерческих товарищества. См. об этом также: *Дементьев А.Н.* Местное самоуправление в Российской Федерации : крат. учеб. курс. М. : Норма, 2007. С. 204–205.

⁹⁶ Закон Челябинской области от 1 апреля 2024 года № 32-ЗО «О преобразовании Челябинского городского округа с внутригородским делением и внесении изменений в некоторые законы Челябинской области, признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области и отдельных положений законов Челябинской области».

⁹⁷ *Гарипова Ю.* Неудавшийся эксперимент // Коммерсантъ. 2024. 28 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6596595> (дата обращения: 14.08.2024).

⁹⁸ См.: Опубликован Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. 2021.

⁹⁹ См.: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 14.08.2024).

На фоне проводимых муниципально-территориальных преобразований крайне неоднозначно была воспринята поправка части 1 статьи 131 Конституции РФ, исключившая упоминание о городских и сельских поселениях как базовом типе муниципальных образований. При буквальном толковании данная новелла создала неопределённость в вопросе о том, сохраняет ли поселенческий принцип организации местного самоуправления своё конституционное значение. И не является ли конституционная поправка основанием для изменения высказанной Конституционным Судом РФ в Постановлении по «удмуртскому делу» правовой позиции о том, что в первую очередь городские и сельские поселения, будучи естественно-исторически сложившимися муниципальными единицами, наиболее приближенными к населению, как таковые предназначены для решения вопросов местного значения¹⁰⁰? Систематическое толкование конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что данная правовая позиция Конституционного Суда РФ сохраняет свою силу и после внесения изменений в часть 1 статьи 131 Конституции РФ, поскольку определение территорий муниципальных образований осуществляется «с учётом исторических и иных местных традиций», а значит, естественно-исторически сложившиеся места проживания продолжают оставаться территориальной основой местного самоуправления, хотя признание муниципальными образованиями и иных территорий, объединяющих поселения, как не исключалось, так и не исключается.

В связи с этим следует критически воспринять законодательную инициативу в принятом в первом чтении Законопроект № 40361-8 о повсеместном переходе на всей территории Российской Федерации к одноуровневому местному самоуправлению и о придании статуса муниципальных образований исключительно городским и муниципальным округам, а также внутригородским территориям городов федерального значения (часть 2 статьи 9). Подобная законодательная интерпретация части 1 статьи 131 Конституции РФ не только не учитывает естественно-исторический характер мест, национальное, историческое и географическое разнообразие территории Российской Федерации, особенности систем расселения, но и создаёт основу для ещё большего отдаления населения от местной власти, для утраты муниципальными образованиями начал самоорганизации. Исследования последствий укрупнения муниципальных образований, проведённые в ряде субъектов РФ, показали, что декларируемые в ходе объединения цели и преимущества — повышение социально-экономического потенциала территории, оптимизация административных ресурсов и бюджетного процесса, сокращение расходов — не достигаются, как правило, ни по одной из заявленных позиций, а ущерб, который при этом наносится демократическим началам местного самоуправления, не компенсируется вовсе¹⁰¹.

4.2. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях

Создание на территории субъектов РФ и муниципальных образований территорий с особым статусом¹⁰², установление особенностей организации государственного управления

¹⁰⁰ См.: абзац 2 и 3 пункта 5 мотивировочной части Постановления по «удмуртскому делу».

¹⁰¹ См.: *Маркварт Э., Соснин Д.* Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // *Местное право.* 2018. № 4. С. 19–34, 28–33.

¹⁰² *Закрытые административно-территориальные образования (Федеральный закон от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»* // СЗ РФ. 1992. № 33. Ст. 1915), наукограды (Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Феде-

и местного самоуправления в них в соответствии с действующим российским законодательством не исключаются и не отменяют действия принципов федеративного устройства и местного самоуправления. Создание таких территорий не связано с изменением границ субъектов РФ и муниципальных образований. А учреждение федеральных округов как промежуточного между Федерацией и её субъектами уровня федерального государственного управления также не предполагает наделения таких округов каким-либо особым публично-правовым статусом или изменения территориального устройства¹⁰³.

Новелла о федеральных территориях в части 1 статьи 67 Конституции РФ в редакции Закона о поправке не вписывается в прежнюю конституционную концепцию. Предполагается, что такие территории создаются в соответствии с федеральным законом, которым должна быть установлена организация публичной власти в них. А Конституционный Суд РФ в своём Заключении по Закону о поправке, толкуя новую норму, указал, что в буквальном смысле речь не идёт о придании федеральным территориям статуса, равного статусу субъектов РФ (абзац 2 пункта 3.1). Однако Конституционный Суд РФ не дал ответа на вопрос о том, может ли организация публичной власти на федеральных территориях быть выведена за рамки федеративных отношений и отношений местного самоуправления?

Если следовать системному и буквальному толкованию конституционной нормы в части 1 статьи 67, то конкретизация статуса федеральных территорий должна быть произведена в некоем рамочном федеральном законе о статусе и порядке создания федеральных территорий, где могут быть урегулированы одна или несколько моделей организации публичной власти в таких территориях¹⁰⁴. Тем не менее федеральный законодатель воспринял положения Конституции РФ иначе, начав правовое оформление федеральной территории с пилотного проекта, а именно с учреждения «именным» законом конкретной федеральной территории «Сириус»¹⁰⁵. Выбор варианта организации федеральной территории, который есть у законодателя при таком «штучном» подходе к регулированию, остаётся весьма широким. Таким образом, вопрос о статусе федеральной территории как до издания Закона о Сириусе, так и после нельзя считать раз и навсегда решённым, поскольку наряду с предложенной в Законе о Сириусе моделью возможны и иные варианты организации.

Если исходить из буквального толкования нормы о федеральных территориях, то, по сути, речь может идти о двух основных моделях федеральной территории. Во-первых, о федеральной территории как самостоятельном публично-правовом субъекте нового типа, который непосредственно входит в Российскую Федерацию, как это имеет место во многих федерациях, следующих англосаксонской правовой традиции¹⁰⁶. Во-вторых,

рации» // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750), особые экономические зоны (Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127), зоны опережающего развития (Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 1. Ст. 26), территории инновационного развития (типа Сколково) (Федеральный закон от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970) и др.

¹⁰³ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹⁰⁴ Подробнее см.: *Гриценко Е. В.* Федеральные территории как особые формы организации публичной власти в Российской Федерации // Наука СПбГУ 2021. Сборник материалов Всероссийской конференции по естественным и гуманитарным наукам с международным участием. СПб.: СПбГУ, 2022. С. 1027–1028.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”».

¹⁰⁶ См.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Указ. соч.

о федеральной территории как об *особом правовом режиме функционирования* органов управления и осуществления экономической деятельности на территории существующих субъектов РФ и в границах существующих муниципальных образований, где допускается в порядке исключения непосредственное участие федеральных органов в формировании органов управления¹⁰⁷.

Первый подход представляется сомнительным с конституционной точки зрения. Помимо принципа федеративного устройства против придания федеральным территориям статуса самостоятельных публично-правовых субъектов свидетельствует и действие принципов народовластия, а также равенства прав и свобод человека и гражданина. Так, население федеральных территорий не может быть лишено права быть представленным в Совете Федерации, в органах государственной власти субъекта федерации и органах местного самоуправления. Не согласуется придание федеральной территории статуса самостоятельного публично-правового образования и с принципом признания местного самоуправления через создание муниципальных образований обязательной формой организации местной власти на всей территории Российской Федерации. Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении по «курскому делу», местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа, необходимым элементом конституционного механизма народовластия; право граждан на участие в нём возникает не на основании волеизъявления населения муниципального образования, а на основании Конституции РФ. В связи с этим любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него¹⁰⁸.

Что же касается федеральной территории как особого режима функционирования органов публичной власти, то этот подход, как представляется, может быть согласован с конституционными принципами, поскольку не предполагает создания каких-либо новых публично-правовых образований вне территорий субъектов РФ и муниципальных образований. В этом значении «федеральными территориями» уже являются, например, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, инновационные научно-технологические центры¹⁰⁹.

Тем не менее в рамках развития конституционных положений о федеральных территориях в текущем законодательстве по данному вопросу до сих пор не выработано последовательной, единообразной и чёткой позиции. С одной стороны, может показаться, что в Законе о Сириусе законодатель поддержал первый вариант интерпретации статуса создаваемой федеральной территории и определил её как *новый тип публично-правового образования*, имеющий общегосударственное стратегическое значение (статья 2), отличный и от субъекта федерации, и от муниципального образования, со своим бюджетом и имуществом, а также со своими органами публичной власти. Причём эти органы, по замыслу законодателя, не являются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления, а получают некий «гибридный государственно-муниципальный статус», поскольку призваны одновременно осуществлять и полномочия государственной власти, и вопросы местного значения. В подобном гиб-

¹⁰⁷ См.: Грещенко Е. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года.

¹⁰⁸ См.: пункт 4 мотивировочной части Постановления по «курскому делу».

¹⁰⁹ См. федеральные законы: от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»; от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»; от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4765.

ридном статусе утрачивается муниципальный субъект, а также происходит смешение государственных и муниципальных задач.

С другой же стороны, в иных федеральных законах обособление федеральных территорий от субъектов федерации, на которых они учреждаются, не поддерживается. Так, в изменениях Закона об основных гарантиях избирательных прав, внесённых в апреле 2021 года¹¹⁰, федеральная территория рассматривается как часть территории субъекта РФ, на которой она создана. Согласно пункту 8.1 статьи 26 указанного закона, для федеральной территории формируется «отдельная территориальная избирательная комиссия, которая является... при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта Российской Федерации... *нижестоящей комиссией по отношению к избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на территории которого создана федеральная территория*».

Таким образом, не только системное толкование конституционных принципов и положений о федеральных территориях, но и их законодательная реализация как самостоятельного публично-правового образования вне территории субъекта РФ свидетельствует о противоречивости и нежизнеспособности первой модели для российского конституционного порядка.

Не меньше вопросов вызывает положение Закона о поправке об особенностях осуществления публичной власти в городах федерального значения, административных центрах субъектов РФ и на иных территориях. Согласно части 3 статьи 131 Конституции РФ в новой редакции, эти особенности «могут устанавливаться федеральным законом». Поправка оставляет очень широкий простор для интерпретаций. Общеизвестным является тот факт, что конституционно-правовой статус города федерального значения имеет свои особенности, обусловленные сочетанием в нём статуса городского поселения и субъекта РФ. Соответственно, особенности организации и осуществления публичной власти (государственной власти и местного самоуправления) в городах федерального значения также не просто *могут*, а *должны* быть предусмотрены законодательно. Однако ссылка на федеральный закон представляется не вполне корректной. Она вступает в коллизию с частью 2 статьи 11, частью 2 статьи 66, пунктом «н» части 1 статьи 72, частью 1 статьи 77 Конституции РФ. Из системного толкования сохраняющих свою силу конституционных положений следует, что особенности осуществления публичной власти в городах федерального значения определяются в их *уставах* в рамках общих конституционных принципов, конкретизированных в том числе в Федеральном законе об органах власти субъектов РФ и Федеральном законе о местном самоуправлении. Вопрос же о статусе административного центра (столицы) субъекта РФ является одним из немногих вопросов, который относится к ведению самого субъекта РФ и составляет предмет регулирования его конституции (устава). Поэтому указание на федеральный закон применительно к особенностям осуществления публичной власти в столицах субъектов РФ также нуждается в оговорках и дополнительном уяснении конституционно-правового смысла.

Представляется, что при любом варианте правового регулирования особенностей организации и осуществления публичной власти на упомянутых в части 3 статьи 131

¹¹⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции статьи 1 Федерального закона от 5 апреля 2021 года № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Конституции РФ территориях должна быть соблюдена конституционная гарантия недопустимости отказа от местного самоуправления и его организационной самостоятельности (статья 12 в сочетании со статьёй 3 Конституции РФ).

Любые же интерпретации части 3 статьи 131 Конституции РФ, смысл которых состоит в том, что в городах федерального значения, административных центрах субъектов РФ, на федеральных и иных территориях возможно установление такой модели публичной власти, которая была бы свободна от местного самоуправления, представляются искажающими смысл базовых конституционных принципов.

5. ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МСУ И ПРИНЦИП ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Согласно части 2 статьи 80 и части 3 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона о поправке, именно *органы* государственной власти и *органы* местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. При этом Закон о поправке оставляет в тени иные аспекты организационного единства, в частности согласованное функционирование и взаимодействие органов из разных самостоятельных систем. И хотя конституционный законодатель прямо не говорит о единой системе органов публичной власти, опасность вмешательства в организационную самостоятельность местного самоуправления со стороны органов государственной власти Федерации и её субъектов всё же возникает (см. примеры из анализа конституционных поправок в разделе 1.2.5 и законодательства в пункте 3 раздела 1.2.4 настоящей главы; такие случаи связаны с участием органов государственной власти в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления, а также с безальтернативным регулированием в законах субъектов РФ порядка и способов формирования представительных органов и избрания глав муниципальных образований, с установлением несудебного порядка отрешения главы муниципального образования (главы местной администрации) от должности по решению высшего должностного лица субъекта РФ в случае ненадлежащего исполнения переданных государственных полномочий в муниципальном образовании).

Однако организационное единство системы публичной власти не должно трактоваться расширительно, а именно: оно не предполагает иерархической зависимости и соподчинённости органов государственной власти и органов местного самоуправления. Обеспечение организационного единства ограничено действием принципа организационной самостоятельности и невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ)¹¹¹.

Отражением организационного единства публичной власти является организационное взаимодействие всех уровней публичной власти в лице прежде всего их органов

¹¹¹ Указанная позиция из пункта 4 мотивировочной части Постановления по «удмуртскому делу» была вновь подтверждена Конституционным Судом РФ в Заключении по Закону о поправке (абзац 7 пункта 7 Заключения). Эту же идею поддержали и разработчики проекта Закона о поправке, указывая, что целью проводимых изменений является «установление более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления», а не включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. См.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч.

в целях согласованного функционирования при решении задач, имеющих «сквозной» характер и государственное значение. Как отмечал Конституционный Суд в Постановлении по «иркутскому делу», важность такого организационного взаимодействия особенно ярко проявляется в тех муниципальных единицах, где органы публичной власти «призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, прежде всего — исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации»¹¹².

В то же время проблема толкования *содержания и форм организационного взаимодействия* различных уровней публичной власти остаётся нерешённой. Представляется, что новеллы Закона о поправке не следует воспринимать как основу для выхода за пределы координационных и кооперационных форм взаимодействия между публично-правовыми образованиями и их органами, а также за пределы форм контроля за законностью деятельности муниципальных образований, в том числе административного контроля за реализацией переданных в порядке наделения полномочий. Распространение же такого «взаимодействия» на формы организационно-распорядительного характера вступает в противоречие с принципом организационной самостоятельности местного самоуправления, тем более что заявленная цель, состоящая в обеспечении согласованного функционирования органов публичной власти всех уровней, может быть достигнута иными способами, без ограничения прав населения самостоятельно формировать органы местного самоуправления и прекращать их статус.

Примечателен в этой связи вывод, прозвучавший в абзаце 8 пункта 7 Заключения КС РФ по Закону о поправке применительно к новой редакции части 1.1 статьи 131: изменения Конституции «не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях». Развивая эту позицию Конституционного Суда РФ и опираясь на системное толкование положения части 1.1 статьи 131 Конституции, можно обнаружить следующие ограничения участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления:

- участие возможно только «в порядке и в случаях, предусмотренных федеральным законом»;
- федеральный закон не должен предполагать такое участие как общее правило для всех видов муниципальных образований и во всех случаях;
- подобное участие может быть связано с особенностями осуществления публичной власти на отдельных территориях;
- указанное участие не должно распространяться на органы, реализующие собственные полномочия муниципальных образований (то есть действующие в рамках вопросов местного значения).

¹¹² Абзац 6 пункта 4.1 мотивировочной части Постановления по «иркутскому делу».

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывает анализ конституционных поправок, направленных на совершенствование системы публичной власти, они в существенной степени затрагивают конституционный институт местного самоуправления, внося новые акценты в организацию власти на местном уровне, но не изменяя принципиальный выбор конституционного законодателя в пользу местного самоуправления. Конституционные поправки весьма разнообразны и неоднозначны как по содержанию, так и по своей направленности, а также по юридическому значению и степени детализации. В значительной части они добавляют неопределённости, раздвигая рамки дискреции для федерального законодателя и создавая угрозу нарушения конституционных принципов и прав. Несмотря на кризис доверия к власти, который проявляется в том числе в высоком уровне недоверия граждан к муниципальной власти, значение местного самоуправления как института самоорганизации населения и инструмента демократии в общественном сознании сохраняется¹¹³. В связи с этим перед федеральным законодателем, как и перед Конституционным Судом РФ, стоит непростая задача дальнейшего конституционного истолкования поправок, их согласования с иными положениями в русле конституционных принципов и в целях устранения возникающих неопределённостей и противоречий. Первые шаги законодателя в этом направлении вызывают беспокойство не только поспешностью принятия поправок, отсутствием общественной и профессиональной дискуссии на стадии их подготовки, выхолащиванием самоуправленческого начала из местного самоуправления, но и достаточно спорной интерпретацией конституционных положений о единстве системы публичной власти. Таким образом, возникает угроза утраты общего контекста, вытекающего из первых двух глав Конституции России. Кроме того, представляется, что выработанные до сих пор в российской конституционно-судебной практике правовые позиции по вопросам местного самоуправления могли бы послужить определённым ориентиром в поиске баланса, а также в процессе корректировки принятых и готовящихся законодательных решений.

¹¹³ См.: *Петухов Р.В.* Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // *Местное право.* 2020. № 3. С. 27–34.