

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Право и обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации»

Студент

Н.А. Бусс

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

доцент кафедры А.А. Пестрикова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Аннотация

Актуальностью темы является то, что местное самоуправление является неотъемлемой частью любого правового государства. Данный правовой институт получил свое развитие как в теоретической плоскости, став объектом исследований многих ученых XIX века, так и на сегодняшний день является актуальным ввиду постоянной динамики развития местного сообщества. В Российской Федерации местное самоуправления закреплено в главе 8 Конституции РФ, а также в действующем на сегодняшний день Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, Российской Федерацией была ратифицирована в 1998 году Европейская хартия местного самоуправления 1985 года, оказавшая огромное влияние на процесс формирования действующей модели местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе реализации местного самоуправления.

Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения, а также смежное законодательство в области местного самоуправления, иные нормативно-правовые акты, а также научная и учебная литература, правоприменительная практика.

Цель исследования состоит в определении оптимальной модели местного самоуправления для Российской Федерации, рассмотрении динамики развития основ местного самоуправления и установлении пределов основ местного самоуправления.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- рассмотреть основы теории моделей местного самоуправления
- проанализировать местное самоуправление в конституционных проектах

- обозначить местное самоуправление в Конституции Российской Федерации
- осмыслить правовые основы местного самоуправления
- осветить территориальные основы местного самоуправления
- изучить экономические основы местного самоуправления
- проанализировать организационные основы местного самоуправления

Структура работы состоит из введения, трёх глав, которые объединяют шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и источников.

-

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Модель местного самоуправления в Российской Федерации	8
1.1 Понятие местного самоуправления.....	8
1.2 Основные теории местного самоуправления.....	15
Глава 2. Местное самоуправление по законодательству Российской Федерации.....	19
2.1 Правовые и экономические основы местного самоуправления	19
2.2 Территориальные и организационные основы местного самоуправления.....	32
Глава 3 Концепции местного самоуправления	55
3.1 Местное самоуправление в Конституции Российской Федерации	55
3.2 Рассмотрение местного самоуправления в новых поправках в Конституции	67
Заключение	70
Список используемой литературы и источников	76

Введение

Местное самоуправление является неотъемлемой частью любого правового государства. Данный правовой институт получил свое развитие как в теоретической плоскости, став объектом исследований многих ученых XIX века, так и на сегодняшний день является актуальным ввиду постоянной динамики развития местного сообщества. В Российской Федерации местное самоуправления закреплено в главе 8 Конституции РФ [18], а также в действующем на сегодняшний день Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [46]. «Кроме того, Российской Федерацией была ратифицирована в 1998 году Европейская хартия местного самоуправления 1985 года, оказавшая огромное влияние на процесс формирования действующей модели местного самоуправления» [11].

Вместе с тем, местное самоуправление невозможно рассмотреть в полной мере без четкого уяснения его основ и пределов. На пределы местного самоуправления указывал в своем труде в 1892 году М.И. Свешников «распределение административных дел между земскими округами должно основываться на законе, в видах охраны интересов низших округов и только в пределах, очерченных законом» [61, с. 7]. На сегодняшний день, определение пределов местного самоуправления имеет огромное значения, так как это необходимо для более точного понимания института местного самоуправления, учитывая организационную обособленность от органов государственной власти. Основы местного самоуправления стоит рассматривать в четыре этапа, что позволяет провести полный анализ развития основ, но также позволит выявить динамику и дальнейшее их развитие

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе реализации местного самоуправления.

Предметом исследования является конституционно-правовые нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения, а также смежное

законодательство в области местного самоуправления, иные нормативно-правовые акты, а также научная и учебная литература, правоприменительная практика.

Цель исследования состоит в определении оптимальной модели местного самоуправления для Российской Федерации, рассмотрении динамики развития основ местного самоуправления и установлении пределов основ местного самоуправления.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- рассмотреть основы теории моделей местного самоуправления
- проанализировать местное самоуправление в конституционных проектах
- обозначить местное самоуправление в Конституции Российской Федерации
- осмыслить правовые основы местного самоуправления
- осветить территориальные основы местного самоуправления
- изучить экономические основы местного самоуправления
- проанализировать организационные основы местного самоуправления

Методологическую основу данной работы составляют общенаучный диалектический метод познания, а также ряд частно-научных методов, прежде всего, метод системного анализа, толкования права, сравнительно-правовой, догматический и традиционные методы научного исследования.

Теоретической базой исследования явились работы А.А. Акмалова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, А.А. Джагаряна, В.Б. Евдокимова, Л.П. Жуковской, Н.М. Коркунова, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, Н.И. Лазаревского, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, О.Г. Румянцева, Н.С. Тимофеева, Н.Б. Чичерина, Е.С. Шугриной.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, проекты конституций, законы СССР, законы РСФСР, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления

и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов и уставы муниципальных образований.

Эмпирической базой исследования являются постановления и определения Конституционного Суда РФ, постановления Верховного суда РФ, а также официальные статистические данные.

Научная новизна исследования заключается в том, что с 2019 года началась новая муниципальная реформа, согласно которой был образован новый вид муниципального образования – муниципальный округ. По состоянию на 1 марта 2020 года количество муниципальных округов равняется 90, но тенденция на преобразование муниципальных образований в муниципальные округа продолжается. Кроме того, в 2020 году Президентом РФ были внесены поправки в Конституцию РФ, которые затронули и местное самоуправление. Для определения динамики развития местного самоуправления и определения дальнейшего развития местного самоуправления необходимо рассмотрение развития основ местного самоуправления с 1990-го года и до сегодняшнего времени на основе теории, законодательства и статистических данных. Для полноты анализа в работе были также проанализированы и пределы местного самоуправления.

Структура работы состоит из введения, трёх глав, которые объединяют шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и источников.

Глава 1. Модель местного самоуправления в Российской Федерации

1.1 Понятие местного самоуправления

Несмотря на описанное ранее длительное развитие организации местного самоуправления на протяжении всей истории России с самого момента ее основания, вопрос о понятии местного самоуправления до сих пор остается дискуссионным. Необходимо прийти к консенсусу по этому вопросу для того, чтобы унифицировать все понятия, определяющие сферу вопросов местного значения.

Существует три основных подхода к определению понятия «местное самоуправление». Первый подход ученые называют «общественная теория». Бондарев Н.С. пишет следующее относительно данного подхода: «Сущность самоуправления в предоставлении местному обществу возможности самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы» [3, с. 164].

В качестве второго подхода научное сообщество выделяет так называемую «юридическую теорию». Джагарян А.А дает следующее определение данному подходу: «Органы местного самоуправления не являются государственными органами, но государство делегирует им ряд «второстепенных» функций, признавая их независимость и связь с общественностью» [9, с. 87].

Для третьего подхода было выбрано такое название, как «государственная теория». Уже упомянутый выше Джагарян описывает данный подход следующим образом: «Местное управление – это часть

государства, а всякое управление публичного характера есть дело государственное» [9, с. 88].

Часть отечественных юристов не признают возможность определить природу местного самоуправления четким и понятным образом. Например, Е.С. Шугрина в своей работе пишет следующее: «Затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от государственных. То есть местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования» [67, с. 89].

Для того, чтобы прийти к единому мнению в отношении понятия местного самоуправления, необходимо обратиться к такому международному документу как Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. (далее – Хартия). Определение местного самоуправления в Хартии выглядело следующим образом: «Право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» [27, с. 44].

Противоречия в трактовке понятия «местное самоуправление» возникли с принятия Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», в статье 1 которого говорилось следующее: «Местное (территориальное) самоуправление в Российской Федерации — система организаций деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально–этнических и иных особенностей, на основе Конституции РФ и законов РФ, конституций и законов республик в составе РФ» [17].

«В действующей Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. в статье 130 роль местного самоуправления была определена следующим образом: «местное самоуправление в Российской Федерации

обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения». В свою очередь статья 132 поясняла следующее: «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления материальных и финансовых средств» [18].

Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств в октябре 1994 г. приняла Декларацию «О принципах местного самоуправления в Государствах Содружества» (далее – Декларация). Статья 1 данной Декларации устанавливала следующее определение местного самоуправления: «Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства» [16].

И наконец, определение местного самоуправления содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон определяет местное самоуправление следующим образом: «Форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных российским законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [27].

В конце рассуждений о проблематике определения понятия местного самоуправления стоит поговорить о роли международных нормативных актов в данном вопросе. 1 сентября 1998 г. была ратифицирована и вступила в силу на территории Российской Федерации Европейская хартия местного самоуправления. Интерес вызывает тот факт, что в абзаце 4 преамбулы Хартии французская фраза «des affaires publiques» переводится как «государственные дела», а в статье 3 Федерального закона от 11 апреля 1998

года «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» – как «публичные дела» [28]. Таким образом можно сделать вывод о том, что европейский законодатель возлагает ответственность за дела местного значения на органы местного самоуправления, а российский – на население муниципального образования.

Существуют и противники такой точки зрения. Например, Ю.А. Тихомиров в своем комментарии к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пишет следующее: «Возложение ответственности за муниципальные дела на органы местного самоуправления искажает демократическую природу местного самоуправления и противоречит содержанию ст. 130 Конституции Российской Федерации» [18].

Подводя итог проблематике определения «местное самоуправление» можно сделать вывод о том, что для разрешения проблем, вызванных множественностью и абстрактностью таких определений, законодателю необходимо разрешить, какие вопросы не подлежат урегулированию органами местного самоуправления, а также привести в соответствии с международными правовыми актами те акты, которые непосредственно регулируют муниципальную сферу.

«Конституция США устанавливает федеративную систему, правительства штатов обладают широкими полномочиями. В Конституции излагаются конкретные полномочия, предоставленные национальному правительству, а остальная часть остается за штатами. Однако из-за двусмысленности в Конституции и несопоставимых. Согласно историческим интерпретациям федеральных судов, полномочия, фактически осуществляемые штатами, с течением времени увеличивались и ослабевали. Например, начиная с последних десятилетий 20-го века, решения федеральных судов, придерживающихся консервативных взглядов, наряду с общей тенденцией в пользу децентрализации управления, усилили власть штатов по отношению к федеральному правительству. В некоторых областях

полномочия федерального правительства и правительства штатов частично совпадают; например, правительство штата и федеральное правительство имеют право взимать налоги, учреждать суды, а также принимать законы и обеспечивать их соблюдение» [70].

Говоря о принципах местного самоуправления, нельзя не упомянуть тот факт, что существуют различные классификации таких принципов, поддерживаемые и развиваемые научным сообществом. Но, к сожалению, такое многообразие классификаций принципов местного самоуправления мешает приведению таких принципов в единую систему. Акмалов А.А пишет по этому поводу следующее: «Отсутствие общепризнанной классификации принципов государственного управления не позволяет напрямую перенести результаты этих научных исследований на систематизацию принципов местного самоуправления» [1, с. 67].

Н.С. Бондарь выделяет следующие принципы местного самоуправления, опираясь на действующую Конституцию Российской Федерации:

- «самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления (статьи 12 и 130 Конституции);
- многообразие организационных форм местного самоуправления (статья 12 Конституции);
- обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально–финансовыми ресурсами (статья 132 Конституции);
- гарантии права местного самоуправления на судебную защиту (статья 133 Конституции);
- принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
- гласность местного самоуправления;

- использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления» [3, с. 78].

С принятием Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в учебной литературе появляются попытки систематизации принципов местного самоуправления. Е.В. Кошевников предлагал следующую классификацию принципов местного самоуправления после принятия соответствующего Федерального закона:

- «самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления и его органов от системы органов государственной власти;
- материальная и финансовая самостоятельность органов местного самоуправления;
- территориальная организация;
- многообразие форм осуществления местного самоуправления;
- выборность и периодическая сменяемость органов местного самоуправления;
- законность в организации и деятельности органов местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- гарантии местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- учет интересов населения;
- использование исторических и иных местных традиций и обычаев» [17, с. 87].

Несмотря на то, что 6 октября 2003 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», он не установил единый перечень принципов местного самоуправления.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев говорят о том, что в системе общих принципов организации местного самоуправления можно выделить такие принципы, которые четко определены в Конституции РФ, Федеральных законах и Европейской хартии местного самоуправления. К таким принципам они относят:

- «самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- гласность деятельности местного самоуправления;
- коллегиальность и единоначалие в деятельности органов местного самоуправления;
- государственная гарантия местного самоуправления» [19, с. 14].

Подводя итоги различным классификациям принципов местного самоуправления, можно с уверенностью сказать о том, что не существует единого мнения по поводу классификации и систематизации принципов

организации местного самоуправления. Но, несмотря на отсутствие единого подхода к принципам местного самоуправления, уместной и на сегодняшний день кажется классификация О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, а также аналогичные им классификации, взявшие за основу соответствие не только отечественному законодательству, но и общепризнанным международным нормам при попытке систематизации принципов организации местного самоуправления.

1.2 Основные теории местного самоуправления

Одной из первых теорий местного самоуправления стала «теория свободной общины», возникшая в Германии в начале XIX века. Основоположниками данной теории стоит считать Э. Мейера, О. Лабанда, О. Леслера. Согласно ее положениям «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее» [6, с. 236].

Развитие «теории свободной общины» привело к появлению «общественной теории самоуправления», которая была реализована в Российской Империи в период 1860-х годов. Н.М. Коркунов характеризовал ее следующим образом: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы» [16, с. 489].

«Общественная теория самоуправления» столкнулась с рядом неразрешимых проблем. Суть в том, что было невозможно точно определить

«общинные и общегосударственные дела», то есть реально разграничить публично-правовые и частноправовые функции в управлении обществом. Наиболее точно об этом высказался Н.М. Лазаревский, который утверждал: «Представители хозяйственной теории тщетно стремились установить, какие именно дела общинного управления должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими в себе элемента власти. Однако таких дел в чистом виде не было, так как земское самоуправление имело принудительный характер. Сторонники данной теории постоянно стремились дать список таких дел, подведомственных органам самоуправления, которые, по существу своему, отличались бы от дел государственного управления. При этом оказывалось, что делами негосударственного характера приходилось признавать местную полицию, раскладку казенных налогов, установление местных налогов и т.д., государственное значение которых очевидно для всякого человека без предвзятых мнений» [20, с. 12].

Таким образом, несмотря на научную пользу данной теории, на практике она показала свою несостоятельность. Главной причиной является невозможность изолирования местного самоуправления от государства, так как ему присущи собственные интересы на местном уровне, исполнение которых затруднительно без эффективного местного управления. По этой причине местное самоуправление должно решать вопросы государственного значения на местах. Основываясь на этой практике, была сформирована новая теоретическая концепция «государственная теория самоуправления», основоположниками которой стали немецкие ученые Л. Штейн и Р. Гнейст. В соответствии с данной теорией, органы местного самоуправления не обособлялись от органов государственной власти, а наоборот, стали продолжением государственных и представляли интересы государства на местах. Предметом ведения местного самоуправления являлись государственные задачи, так как органы местного самоуправления не имели иной природы, кроме как государственной. По утверждению авторов теории «всякое управление публичного характера, есть дело государственное,

поэтому смысл существования местного самоуправления не в отделении от государства, а в подчинении его интересам и целям».

Другим направлением «государственной теории» являлось основанное Р. Гнейстом «Юридическое направление». «Согласно данной концепции, местному самоуправлению присуще наличие особого субъекта права – население самоуправляющейся территории, которое имеет собственные интересы помимо государственных. Ввиду этого, между государством и органами местного самоуправления возникает особая система юридических отношений, которая отличается от взаимоотношений «государство - государственные органы». Именно она и создает специфику местного самоуправления» [50].

Однако, несмотря на эффективность реализации государственных интересов на местах, местное сообщество лишалось возможности управления местными делами. Кроме того, должностные лица органов самоуправления в большей мере ориентированы на указы государства, которые в большей мере являлись запоздалыми и неэффективными. Причиной этому являлась территория государства и удаленность центральной власти, которая не могла быстро разрешать местные проблемы, что могло вызвать недовольство населения.

Таким образом, вне зависимости от проблем присущих ранним теоретическим концепциям местного самоуправления, современные теории в большей мере построены на их анализе и синтезе.

Одной из таких теоретических концепций является «теория социального обслуживания». Сущность данной теории заключается в том, что органы местного самоуправления выполняют задачи по обеспечению повседневной жизнедеятельности местного сообщества. Ввиду этого, они рассматриваются главным образом как учреждения, выполняющие функции по обслуживанию и удовлетворению интересов населения соответствующего территориального образования.

Одной из важных современных концепций местного самоуправления является «теория дуализма муниципального управления». Дуализм подразумевает наделение органов местного самоуправления как государственными, так и общественными чертами, что подразумевает двойственность указанных начал. Под общественными началами следует понимать самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а государственные начала необходимы для решения одноименных задач на местном уровне. Данная теория представляет собой некий компромисс между полярными точками зрения на природу местного самоуправления, так как функционируют в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, но при выходе за рамки данных вопросов, местное самоуправление является частью государственного аппарата. Об этом утверждал и Б.Н. Чичерин, говоря о дуализме муниципального управления: «Два элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный. Выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двойного начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в организме государственных должностей, второе – в местном представительстве» [66].

Таким образом, несмотря на различные подходы каждой теории местного самоуправления, следует выделить общие черты. Вне зависимости от выбора модели, местному самоуправлению присущи следующие признаки: во-первых, территория, на которой осуществляется местное самоуправление; во-вторых, население; в-третьих, органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в рамках, установленных государством, что означает в первую очередь признание местного самоуправления.

Глава 2. Местное самоуправление по законодательству Российской Федерации

2.1 Правовые и экономические основы местного самоуправления

Осуществление местного самоуправления невозможно без правовых, территориальных, организационных и финансово-экономических основ. Только при наличии данных условий и предпосылок, можно говорить об эффективности и реальности местного самоуправления.

1990 год принято считать началом формирования правовой основы местного самоуправления в российском государстве. Принятие в 1990 Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и в 1991 году Закона РСФСР от «О местном самоуправлении в РСФСР»

«Согласно союзному закону, местное самоуправление понималось как самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Данный закон устанавливал, что местное самоуправление осуществляется на территории административно-территориальных единиц, закрепил в качестве основы местного хозяйства коммунальную собственность, предусматривал судебную защиту прав и законных интересов местного самоуправления, а также обязал союзные и автономные республики разработать и принять собственное законодательство в сфере местного самоуправления» [29].

«Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», понимал под местным самоуправлением систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-

этнических и иных особенностей этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР. Отличительным признаком от союзного закона было введение в понятие собственной ответственности граждан, как берущих на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения и закрепление в законе понятия «муниципальная собственность». Кроме того, закон предусматривал принятие республиками в составе РСФСР законов о местном самоуправлении и принятие районными, городскими Советами положений о местном самоуправлении. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» закреплял за Советами и соответствующими органами управления собственную компетенцию, которая не могла быть изменена иначе как законом» [28].

Таким образом, анализ Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» позволяет сделать вывод, что он предполагал формирование местного самоуправления на основе предложенной союзным законом модели, сохраняя при этом главенствующее положение местного Совета в системе местного самоуправления, подчиненность местных органов управления, право вышестоящих Советов отменять противоречащие законодательству решения местных Советов.

С сентября 1993 года, в государстве началась поэтапная конституционная реформа, которая была определена Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» [37], также в пределах своих полномочий, Президент РФ издал ряд указов, положивших начало реформирования местного самоуправления, таких как: указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и местного самоуправления в Российской Федерации», указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [35], которые прекратили деятельность местных Советов, возложив их полномочия на местные администрации.

«Для дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления был принят еще ряд указов, обеспечивших государственную поддержку реформе, указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1616 «О некоторых, мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления», поручивший Правительству РФ разработать проект Федеральной программы государственной поддержки местному самоуправлению, в которой должны быть предусмотрены меры финансового, организационного, методического и информационного характера» [36]. Также был принят указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления», в котором содержались положения организационного характера. В частности, в нем предусматривалось, что глава местной администрации может быть членом соответствующего представительного органа, а также согласно данному указу, глава 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» регулирующая вопросы структуры и организационных основ деятельности местных Советов признавалась утратившей силу.

Однако, данные указы были изданы до вступления в силу Конституции РФ. Таким образом, сложилась ситуация формирования основ местного самоуправления в полной мере, не соответствующих основному закону, кроме того, требовалась разработка и принятие федерального закона, который бы регулировал отношения в сфере местного самоуправления.

«Разработка федерального закона началась в 1994 году, а в августе 1995 года, федеральный закон был принят. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154) содержал положения, предусматривающие приведение нормативно-правовых актов Российской Федерации в соответствие Федеральному закону № 154, а также содержал требование, согласно которому Правительство РФ, должно было разработать и представить на рассмотрение Государственной Думе проекты федеральных законов, обеспечивающих приведение законодательства в соответствие Федеральному закону № 154, законодательных актов,

обеспечивающих правовую защиту органов местного самоуправления, а также законодательства, устанавливающего ответственность за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление» [26]. Основываясь на положения закрепленных в Конституции РФ, Федеральный закон № 154 разграничил полномочия Федерации и субъектов РФ в области местного самоуправления, определяя их роль в развитии правовой основы местного самоуправления. Так, к правовому регулированию на федеральном уровне относились полномочия по: принятию и изменению федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления; регулированию отношений между федеральным и местным бюджетами; установление государственных муниципальных стандартов; регулирование основ муниципальной службы; регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления и другое.

К полномочиям субъектов РФ было отнесено: принятие и изменение законов субъектов Федерации о местном самоуправлении; установление и изменение порядка образования и преобразования муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований; установление порядка регистрации уставов; обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и другие.

Развивая положения Федерального закона № 154, были приняты федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления» [25] и Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [24].

В формирование правовых основ был внесен вклад с развитием законодательства субъектов РФ, на которых был возложен основной массив правового регулирования местного самоуправления. В частности, были приняты законы о муниципальных выборах, о местном референдуме, о порядке отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления и

многие другие законы. Кроме того, развитие правовой основы осуществлялось и на уровне муниципальных образований. На данном уровне принимались нормативные правовые акты по вопросам осуществления и организации местного самоуправления.

«Однако в 2002 году Президент РФ в Послании Федеральному Собранию указал на ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления. В частности, главные проблемы местного самоуправления, по мнению Президента, заключались в несогласованности федерального и регионального законодательства как между собой, так и с реальным состоянием местного самоуправления. Также, Президент предложил на законодательном уровне уточнить само понятие и перечень вопросов местного значения, кроме того, была необходимость с четким определением структуры местного самоуправления» [51].

«Все указанные предложения Президента, были введены и закреплены в новый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131). Данный закон, позволил провести ряд мероприятий по созданию оптимального механизма функционирования публичной власти в государстве. Тенденция государства на закрепление общих для всей системы публичной власти принципов ее организации и деятельности было продиктовано желанием разграничить полномочия ресурсы и ответственность каждого территориального уровня публичной власти. Кроме того, в 2007 году был принят Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», пришедший на смену федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Данный закон регулирует отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения муниципального служащего» [46].

«Таким образом, под правовой основой местного самоуправления следует понимать систему правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами и их объединениями в Российской Федерации» [19, с. 251].

Для эффективного решения поставленных перед местным самоуправлением задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения на местном уровне во многом predetermined материальными и финансовыми ресурсами. Только при их достаточном количестве следует говорить об эффективном развитии муниципального образования.

«Экономическая основа – это совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований» [19, с. 415]. В большей мере, определение данное О.Е. Кутафиним, относится к современному этапу развития экономических основ, в то время как в доконституционный период понятия муниципальное образование не существовало.

«В Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в разделе II были закреплены экономические основы местного самоуправления, в то время как в разделе III финансовые основы. Согласно закону, экономическая основа местного самоуправления состояла из экономической базы, в которую были включены природные ресурсы, коммунальная и иная собственность. Коммунальную и иную собственность следует понимать под единым понятием «местное хозяйство», которое было закреплено в статье 9 Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», местное хозяйство состоит из предприятий, организаций, учреждений, объектов

производственной и социальной инфраструктуры, являющейся муниципальной собственностью» [29]. Под иной собственностью следует понимать предприятия, организации и учреждения, имеющих собственника и не относящихся к коммунальной собственности, но связанные с осуществлением деятельности по обслуживанию населения. Под природными ресурсами следует понимать, землю и ее недра, воды, растительный и животный мир, но исходя из союзного законодательства, природные ресурсы являлись достоянием народов, проживающих на данной территории.

Финансовую основу местного самоуправления составляли финансовые ресурсы, состоящие из бюджетных и внебюджетных средств местных Советов народных депутатов. Бюджет первичного уровня местного самоуправления состоял из местных налогов и сборов, а также налога с производственных кооперативов и налога на фонд оплаты труда колхозников.

Кроме того, в общем, в местный бюджет поступали и налог на прибыль с организаций, входящих в местные хозяйства, территориальный налог, взимаемый с прибыли союзных и республиканских предприятий, плата за природные и трудовые ресурсы, подоходный налог с колхозов. Кроме этого, в местный бюджет могли направляться дотации и субвенции из вышестоящих бюджетов.

Внебюджетные и валютные фонды создавались по решению Советов народных депутатов. Во внебюджетные фонды включались дополнительные доходы и сэкономленные финансовые ресурсы, добровольные взносы и пожертвования, доходы от реализации бесхозяйного и конфискованного имущества, доходы от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, аукционов, а также штрафы, например за административные правонарушения на территории местного Совета. Местные Советы имели право на создание валютных фондов за счет отчислений по стабильным

долговременным нормативам от валютной выручки предприятий, объединений и организаций.

«Таким образом, местное сообщество по Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», не имела собственного имущества. Согласно Закону СССР «О собственности СССР», относило коммунальную собственность административно-территориальных образований. Управление и распоряжение данным имуществом осуществляли Советы народных депутатов и уполномоченные ими органы» [30]. Учитывая специфику формирования территориальных основ местного самоуправления, вполне естественно, что собственности у местного самоуправления, которой местные Советы могут самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться, не было. Однако положения Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в отношении экономических и финансовых основ имели переходный характер. Постепенный отказ от плановых и административных начал формирования местной экономики и переход к принципам местного самоуправления, которые предполагали автономизацию местного хозяйства, а также множественность субъектов права собственности был необходим для эволюционного развития экономических и финансовых основ местного самоуправления.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», также, как и союзный закон, содержал понятие экономической базы, в которую включались природные ресурсы, муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов, местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

«Данное понятие впервые было введено в Законе РСФСР «О собственности в РСФСР», и согласно статье 23 под муниципальной собственностью понималось имущество местных органов государственной власти и местного самоуправления, средства местного бюджета и внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения в домах

жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры (сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, городского электрического транспорта, объекты внешнего благоустройства) и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание потребителей и находящиеся на территории Советов народных депутатов» [28]. Данное понимание муниципальной собственности в последующем было закреплено и в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР».

Финансовым основам местного самоуправления был посвящен раздел IV «Финансовые основы местного самоуправления» и кардинальных отличий от Закона СССР он не претерпел. Также финансовая основа состояла из бюджетных и внебюджетных средств, но при этом, в понятие финансовые ресурсы были включены кредитные ресурсы, валютные средства, а также средства органов территориального самоуправления.

Таким образом, если Законом СССР «Об общих принципах организации местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» определял коммунальную собственность, как разновидность государственной собственности, то законодательство РСФСР, уже не рассматривало данную собственность, как государственную, закрепив новое понятие – муниципальная собственность.

«До принятия Конституции РФ, в Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось на основе Указов Президента. Действующий Указ Президента «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», сохранял в действии положения Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» в части, не противоречащей данному указу. Актуальным для того времени в сфере экономической основы был Указ Президента от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества) составляющих муниципальную собственность» [34]. «Перечень

объектов муниципальной собственности был закреплен в Постановлении Верховного суда РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и содержал следующее имущество: объекты государственной собственности, расположенные на территориях, находящихся в ведении соответствующего городского, районного Совета народных депутатов; объекты государственной собственности, находящиеся в ведении органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов и находящиеся на территории соответствующих городов; предприятия и объекты общественного питания, учреждения народного образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; Предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, находящиеся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий» [41].

«Конституция РФ в своих положениях закрепила муниципальную собственность наравне с государственной и частной. Так, согласно статье 8 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная и муниципальная собственность. Кроме того, земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. В статье 131 закреплено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы» [18]. Данное положение Конституции закрепляет за местным самоуправлением экономическую основу и предопределяет экономическую самостоятельность.

Конституция РФ призвана заложить данную основу местного самоуправления, а законодательство должно конкретизировать и раскрыть ее. Так, следует рассмотреть в первую очередь Федеральный закон № 154, который закреплял преемственность прошлого опыта формирования основ местного самоуправления, но вместе с тем, закрепил ряд новых положений. Так, законодатель отошел от разделения экономической и финансовой основ, закрепив в главе V финансово-экономическую основу местного самоуправления. В отличие от прошлых законов, в Федеральном законе № 154, понятие экономическая база, было заменено понятием экономическая основа, а также вводилось новое понятие местные финансы.

«Закон констатировал, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования» [26]. «Кроме того, Федеральный закон № 154 закреплял за представительными органами право на создание внебюджетных фондов, для привлечения дополнительных средств на основании добровольных взносов. Например, согласно Указу Президента от 24.12.1993 «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы», на уровне муниципальных образований могли создаваться внебюджетные фонды развития жилищного строительства» [33].

Таки образом, если данный Федеральный закон № 154 имел концепцию связанную с организацией и функционированием материальной базы муниципальной власти, по сути, являясь институционально категорией «финансово-экономической основы местного самоуправления», характеризуя вообще главу 8, как единство финансовых и экономических основ, так и в определенной степени самостоятельность финансовой основы и экономической основы. Однако, Федеральный закон № 131 концептуально

перешел к единому понятию «экономические основы местного самоуправления».

Так, согласно статье 49 Федерального закона № 131, «экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований» [25]. Но несмотря на единое понятие, финансовые основы «растворяются» в более широком понятии – экономических основах, что разрешает сделать вывод о соотношении данных основ, как общее и частное.

«Однако, финансовые и экономические отношения находятся в глубокой взаимосвязи» [9, с. 115]. «Так, местные финансы – это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных средств, необходимых органам местного самоуправления и местному населению для осуществления публичной власти на местах. С другой стороны, местные финансы можно понимать как совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления и местного населения» [21, с. 98].

Таким образом, финансовые отношения являются разновидностью экономических, финансовая основа уже, чем экономическая и соотносится с ней как уже говорилось ранее, как общее и частное. Это позволяет рассмотреть институт экономических основ местного самоуправления в широком смысле и узком.

Широкое понимание экономических основ местного самоуправления представляет собой систему установленных Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, а также актами органов местного самоуправления правовых норм, регламентирующих отношения, складывающиеся в муниципальных образованиях по поводу имущества, находящегося в муниципальной собственности, включая средства местного бюджета. То есть, финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм,

закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

Узкое понимание экономических основ представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих только отношения муниципальной собственности и имущественные права муниципальных образований.

Ввиду общности финансовых и экономических основ, которые закреплены в Федеральном законе № 131, Конституция РФ различает институт местного бюджета и муниципальной собственности, а также материальные средства и финансовые средства.

Таким образом, с принятием Федерального закона № 131 изменился концептуальный подход к пониманию экономических и финансовых основ местного самоуправления. Несмотря на закрепление в законе единого понятия «экономические основы местного самоуправления», это не означает использование единой методологии воздействия на данные виды деятельности муниципальных образований, что привело бы, в частности, к деформации конституционно-правового статуса местного самоуправления и необоснованной автономизации муниципальных образований. Законодательство предполагает, что правовое регулирование экономических и финансовых отношений осуществляется посредством разных отраслей права и различных юридических методов. Сама специфика данных основ должна раскрывать глубинные процессы достижения местными сообществами самостоятельности при решении вопросов местного значения, развития муниципальной демократии, прав и свобод граждан. Поэтому понятие «экономические основы местного самоуправления» выходит за рамки чисто экономической проблематики и следует их понимать как «финансово-экономические основы» имеющие социальную направленность на удовлетворение потребностей населения муниципального образования,

что нашло свое отражение как в законодательстве, так и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П [56].

2.2 Территориальные и организационные основы местного самоуправления

Исходя из анализа теоретических моделей местного самоуправления, вне зависимости от вида модели, территория наряду с местным сообществом, была и остается одной из главных основ местного самоуправления.

«В Российской Федерации формирование территориальной основы местного самоуправления необходимо рассмотреть в несколько этапов» [19]:

Первый этап датируется временным промежутком с 1990 года по декабрь 1993 года. На данном этапе основополагающим законодательством были: Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР».

«Согласно Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», местное самоуправление осуществлялось в границах территорий административно-территориальной единицы. При этом, закон предусматривал многоуровневость местного самоуправления, выделяя в статье 2 первичные территориальные единицы – это сельсовет, поселок (район), город (район в городе)» [29].

«Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» в части 2 статьи 2 определял, что местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов и сельских населенных пунктов» [24]. Стоит отметить, что закон содержал исчерпывающий перечень административно-территориальных единиц, в границах которых должны действовать органы местного самоуправления.

«Таким образом, данный этап следует охарактеризовать как перенесение административно-территориального устройства субъектов РСФСР на территориальную основу местного самоуправления, сохранив

соподчиненность первичных территориальных единиц, вышестоящим. Такой вывод можно сделать, например, из части 19 статьи 55 закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», в соответствии с которой, районный совет был вправе отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих местных Советов» [28]. Кроме того, первичный уровень местного самоуправления находился и в определенной финансовой, экономической и районной зависимости от районных органов власти.

Второй этап начинается с поэтапной конституционной реформы и длится до принятия в 1995 году Федерального закона № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления». В период конституционной реформы, основу местного самоуправления составлял Указ президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», утверждающий Положение «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» [35], и законодательство о местном самоуправлении в части не противоречащей данному указу. Согласно Положению, территориями, на которых осуществляется местным самоуправлением являются города, сельские поселения и другие населенные пункты. Согласно абзацу 2 части 1 Положения, на территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления на соответствующей территории.

Таким образом, в доконституционный период территориальная организация местного самоуправления отказалась от районного типа формирования территорий, используя поселенческий, но сохранив право на объединение в районные и сельские округа с единым органом местного самоуправления.

В Конституционный период, территориальные основы были закреплены в статье 131 Конституции РФ, где указывалось, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на

других территориях с учетом исторических и иных местных традиций [18]. В соответствии с данным положением, территориальная организация местного самоуправления напрямую не связана с административно-территориальным устройством субъекта Федерации, но не исключается и возможность такого построения территорий, оставляя право формирования за субъектами Федерации.

Дальнейшее развитие положения части 1 статьи 131 Конституции РФ было воплощено в Федеральном законе № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с которым связан третий этап.

«Данный Федеральный закон вводил новое понятие «муниципальное образование» под которым подразумевается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [26]. Введение данного понятия в законодательство, предопределило территориальную организацию не с административно-территориальными единицами, а с муниципальными образованиями, на территории которых и осуществляется местное самоуправление. Об этом утверждал и Конституционный Суд, который в Постановлении от 03.11.1997 № 15-П, указал, что «территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципального образования является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» [57]. «Более того, определение муниципального образования фактически перечисляло все признаки, указывая на то, что муниципальное образование — это населенная территория, на которой осуществляются местное самоуправление, имеется

муниципальная собственность, имеется местный бюджет и действуют выборные органы местного самоуправления» [67, с. 54].

Охарактеризовать Федеральный закон № 154 следует как рамочный, учитывая, что он не указывал исчерпывающий перечень территориальных единиц, назвав основные территориальные единицы, в которых осуществляется местное самоуправление (города, поселки), а также территориальные образования, в границах которых могут находиться несколько отдельных поселений (район или уезд, сельский округ). Более того, субъекты Федерации сохранили право на установление наименования территориальных единиц, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, Федеральный закон № 154 воспроизвел ранее установленные законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальные единицы, отказавшись от привязки к административно-территориальным единицам местного самоуправления, оставив право самостоятельного определения территорий субъектам Федерации.

На практике, субъекты Федерации избрали разные пути территориальной организации местного самоуправления, но следует выделить три форма формирования территорий, на которых осуществлялось местное самоуправление:

Характерными для Ярославской и Новгородской областей было формирование крупных муниципальных образований – районных и городских. Поселения, находящиеся в границах районного муниципального образования, не имели статус муниципального образования. Данная организация была обусловлена слабой финансово-экономической базой небольших поселений, что могло привести к неэффективному осуществлению местного самоуправления.

На территории Новосибирской области, наоборот, муниципальные образования создавались в небольших городских и сельских поселениях, а в

границах районов, крупных городов формировались территориальные органы государственной власти.

Третий вид формирования территорий муниципальных образований, присущий Владимирской области, включал в себя как крупные муниципальные образования, так и небольшие городские и сельские поселения, так и в пределах границ сельских округов.

Однако, главной проблемой Федерального закона № 154 являлся вопрос предмета ведения местного самоуправления, а именно перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом был достаточно обширным и по существу единым для всех муниципальных образований. Ввиду этого, формирование территориальных основ в различных регионах зависело в первую очередь, от финансово-экономической составляющей всего региона. И если рассматривать, например, Ярославскую и Новгородскую области, вынужденные укрупнять по этой причине муниципальные образования, тем самым, не сумев реализовать весь демократический потенциал, заложенный в идеи местного самоуправления, то Новосибирской области это удалось. Кроме этого, в Федеральном законе № 154 без разъяснения оставался термин «другие территории», который должен был раскрываться субъектами Федерации в региональном законодательстве.

Таким образом, несмотря на рамочность и демократичность, Федеральный закон № 154 имел ряд существенных проблем, которые невозможно было разрешить внесением изменений в законодательство. Предоставленная возможность субъектам Федерации самостоятельно определять территорию осуществления местного самоуправления и наименования муниципальных образований столкнулась с проблемой финансово-экономического характера, что вызвало неравномерное развитие местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Ввиду этого, в 2003 году был принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», тем самым ознаменовав дальнейшее развитие территориальных основ местного самоуправления.

Более того, в Федеральный закон № 131 были внесены значительные изменения в 2014 и 2019 годах.

На данном этапе, Федеральный закон № 131 предусматривал единообразный для всех субъектов Федерации территориальный принцип организации местного самоуправления.

«Так, в соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 131, муниципальное образование, это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения» [46]. В отличие от Федерального закона № 154, в котором через понятие муниципального образования раскрывались его признаки, в настоящее время федеральное законодательство перечисляет лишь их различные виды.

Изначально, в Федеральном законе № 131 были закреплены следующие виды муниципальных образований: сельское и городское поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения и межселенная территория.

Фактически, закрепились двухуровневая модель местного самоуправления. Нижний уровень представляют городские и сельские поселения, в то время как верхний уровень представлен муниципальными районами и городскими округами, при этом административным центром муниципальным центром муниципального района может быть город или поселок, имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района.

Исходя из приведенных видов муниципальных образований, городские, сельские поселения и внутригородские территории городов федерального значения являются территориями непосредственного проживания населения. Местное самоуправление может в них осуществляться самим населением.

В 2014 году Федеральным законом от 27.05.2014 № 136 «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» [29], были добавлены два новых муниципальных образования – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Изначально, данное предложение высказывалось на Всероссийском съезде муниципальных образований в городе Суздале. Так, председатель Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного значения В.Б. Кидяев, утверждал, что «Нельзя забывать и о крупных городах. У них могут быть дополнительные вопросы местного значения, а гарантировать шаговую доступность власти могут внутригородские муниципальные образования» [7, с. 6]. Для более эффективного осуществления местного самоуправления на съезде и в последующем в поправках к Федеральному закону № 131 были предложены новые муниципальные образования, что следует из государственного курса на приближение власти к населению.

Так, городской округ с внутригородским делением – это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородской района – это внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

На сегодняшний день городских округов с внутригородским делением в РФ насчитывается всего три: Челябинск, Махачкала и Самара, а внутригородских районов девятнадцать.

«В 2019 году, в Федеральном законе № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части территориальной основы, было введено новое муниципальное образование – муниципальный округ» [29].

Однако, данные изменения в Федеральном законе № 131 были встречены неоднозначной реакцией. Так, на заседании Общественной палаты Российской Федерации (далее - Общественная палата РФ) рассматривались плюсы и минусы данного нововведения. Так, председатель Комиссии Общественной палаты РФ А.Н. Максимов, подводя итоги сбора мнений общественных палат субъектов РФ, сказал, что «во-первых, законопроект дает максимальные возможности для перехода от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой, расширяет возможности упразднения сельских и городских поселений и концентрации власти в районах. Таким образом, без поправок ко второму чтению он дает возможность отдаления муниципальной власти от жителей, появления излишне укрупненных по численности жителей, по транспортной доступности, по самому географическому масштабу муниципальных образований, что идет вразрез как с заявлениями Президента РФ, так и с самой логикой федерального закона о местном самоуправлении» [13].

Также отрицательно высказался о нововведении и И.В. Бабичев: «Не должен вместе с отказом от двухуровневой системы произойти отказ от поселенческого принципа. Если мы не внесем на федеральном уровне критерии, то я не исключаю такого развития событий. Где тот тормоз, который остановит губернаторов? Мы знаем из опыта, что он бывает нужен. Есть и второй риск: если одна половина поселений примет решение о том, что они упраздняются, а вторая нет, что делать тогда? Законопроект не дает ответ на этот вопрос и тем самым увеличивает политический риск» [13].

В свою очередь, А.Н. Диденко, утверждал о положительных моментах реформы, «Опыт отдельных регионов показал, что в такой огромной,

многообразной стране с таким количеством климатических, природных, географических особенностей одноуровневые муниципалитеты должны быть. Это территории, характеризующиеся низкой плотностью, не урбанизированностью, большой площадью, труднодоступностью и пр. — теми критериями, которых, как справедливо сегодня было сказано, в законопроекте пока нет. А среди его несомненных плюсов — даны четкие критерии разграничения понятий городской округ и муниципальный округ».

В действительности, предложенный переход на одноуровневую модель местного самоуправления имеет как ряд положительных моментов, так и отрицательных. Так, с одной стороны, укрупнение муниципальных образований через предложенные законодателем муниципальные округа имеет наиболее ощутимый, экономический фактор. Большинство муниципальных образований не имеют самостоятельного доходов местного бюджета, который бы покрывал все их расходы при решении вопросов местного значения и имеет дотационный характер. Укрупнение муниципальных образований позволит снизить экономическую нагрузку на государственный бюджет, но при этом, отдалит непосредственную власть от населения. И отдаление населения от местной власти носит негативный оттенок, не позволяющий формировать гражданское общество и развивать демократические принципы.

«Если же рассматривать в динамике количества муниципальных образований в Российской Федерации, то следует начать с 2014 года, с момента крупных реформ и остановится на 2019 году. Так, по данным Росстата, в 2014 году в Российской Федерации насчитывалось 22777 муниципальных образований» [2]. В последующие годы, за исключением 2015 года общее количество муниципальных образований сокращается, и в 2019 году составляет уже 21501 муниципальное образование. Начиная с 2014 года, идет процесс укрупнения муниципальных образований, об этом говорят данные статистики, и в большей мере укрупнение происходит через городские округа, если в 2014 году их насчитывалось 520, то в 2019 году уже

614, а количество муниципальных районов постепенно сокращается. Так, по состоянию на 2014 год, количество муниципальных районов равнялось 1815, а в 2019 году их насчитывается уже 1731. Неизменным, начиная с 2016 года, остаются городские округа с внутригородским делением, которых насчитывается всего 3 и созданных в них 19 внутригородских районов. Количество внутригородских территорий городов федерального значения с 2014 года увеличилось на 10 и составляет 267 муниципальных образований данного типа. Но важным является первичный уровень муниципальных образований – городские и сельские поселения. Так, по данным Росстата в 2014 году количество городских поселений составляло 1660, а в 2019 году уже 1490, в то время как сельских поселений в 2014 году насчитывалось 18525, в 2019 году их уже 17380 [2].

Таким образом, процесс развития территориальных основ местного самоуправления начинался с 1990 года и прошел путь от подчиненности первичного уровня местного самоуправления и формирования по административно-территориальному принципу, до самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Кроме того, введение в Федеральном законе № 154 понятия муниципального образования и отказ от формирования территорий местного самоуправления по территориальному принципу, позволило местному самоуправлению развиваться в демократическом русле. В последующем, новый Федеральный закон № 131 предписал единообразие муниципальных образований на территории Российской Федерации. Однако, тенденция на укрупнение муниципальных образований в первую очередь, вызвана экономическим фактором. Данные Росстата отчетливо показывают тенденцию последующего развития местного самоуправления и шаги законодателя это подтверждают, поправки 2019 года установили переходный период до 2025 года, но уже имеются первые появления муниципальных округов. Так, например, муниципальные округа в 2019 году были образованы в Кемеровской, Тверской областях и Красноярском крае. В 2020 году, уже в 8 субъектах РФ

образуются муниципальные округа. Согласно Закону Тверской области от 17.05.2019 № 23-ЗО «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области «Весьегонский район», путем объединения поселений и создании вновь образованного муниципального образования с наделением его статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» [42]. И в последующем, эта тенденция продолжится, позволяя облегчить влияние на государственный бюджет и отдаление населения от непосредственного осуществления власти на местах.

«Организационные основы местного самоуправления следует рассматривать как институт муниципального права, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регулирующих организацию муниципальной службы».

[10]

Данное понятие характеризует структуру органов местного самоуправления, организацию муниципальной службы, а также порядок, форму и принципы их деятельности.

Так же, как и для территориальных основ, рассмотрим изменения организационных основ через несколько этапов их формирования.

Первый этап имеет временной промежуток с 1990 года по осень 1993 года. Особенность данного периода развития организационных основ местного самоуправления в том, что, формируя новую организационную структуру местной власти, законодатель сохранял во многом прежние организационные основы власти на местах, а существенные изменения претерпели лишь исполнительно-распорядительные органы. Так, на замену коллегиальным исполнительным комитетам, была учреждена местная администрация, действующая на принципе единоначалия.

«Согласно действующему на тот период времени Закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление

осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, посёлках, сельсоветах, сельских населённых пунктах через представительные органы власти – Совет народных депутатов и орган управления – местную администрацию». [28]

«Представительный орган местного самоуправления – Совет народных депутатов избирался населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. При этом законодательство устанавливало и предельные нормы численного состава местных Советов, например, в районный Совет – 75 депутатов, а в городской Совет городов краевого, областного, окружного подчинения – до 200 депутатов» [31].

При этом основная форма работы местных Советов носила сессионный характер. Сессия представительного органа созывалась его председателем, который избирался на срок полномочий Совета. Председатель Совета был подотчётен Совету и мог быть в любое время отозван путём тайного голосования на сессии.

«Совет из числа депутатов избирал постоянные комиссии на срок своих полномочий для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Совета, а также для проведения в жизнь его решений и нормативных актов государственных органов и осуществления в пределах Совета контроля за деятельностью местной администрации, предприятий, учреждений и организаций» [19, с. 322].

Орган управления – местная администрация, была подотчётна соответствующему Совету, а также исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции.

Возглавлял местную администрацию глава администрации. Он руководил деятельностью местной администрации и осуществлял свои полномочия на принципах единоначалия. Органы и структурные подразделения администрации по всем вопросам своей деятельности

подчинялись главе местной администрации. Глава администрации в пределах компетенции издавал постановления и распоряжения.

Стоит отметить, что на данном этапе развития местного самоуправления исполнительная деятельность сопровождалась переходом от исполкомовско-коллегиальной формы управления к принципу единоначалия в руководстве местным аппаратом управления. Данный вывод исходит из Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», в котором полномочия единоличного главы местной администрации закреплялись как его собственная компетенция, то есть, в законе была обозначена личная ответственность главы администрации.

Практика взаимоотношений между местным Советом и главой местной администрации в период с 1990 по 1993 годы складывалась на своеобразной системе сдержек и противовесов в местном самоуправлении. Так, Совет мог отменить акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета. Глава местной администрации, в свою очередь, мог обжаловать данное решение в суде. Важным является и то, что Совет был вправе выразить недоверие главе местной администрации. Решение считалось принятым, если за него проголосовало не менее чем две трети от числа депутатов, установленного для данного Совета.

Второй этап развития организационных основ местного самоуправления опирался на указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления, изданные до вступления в силу Конституции, и продолжался с осени 1993 года до принятия и вступления в силу Федерального закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наиболее важным является то, что на данном этапе произошёл отказ от закреплённых ранее сдержек и противовесов. Теперь согласно указу Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» глава администрации стал именоваться главой местного самоуправления. При этом глава администрации согласно Закону РСФСР «О

местном самоуправлении в РСФСР» должен был избираться населением сроком на пять лет [28]. Однако согласно Указу Президента РФ от 25 ноября 1991 года «О порядке назначения глав администрации» главы местной администрации назначались соответствующим главой вышестоящей администрации [32]. Это было связано с тем, что проведение повсеместных выборов глав администрации являлось нецелесообразным до выборов Советов народных депутатов нового созыва. Однако Верховный Совет 1 апреля 1993 года принял Закон РФ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой и сельской администраций» [27], который не исключал возможность проведения в определенных случаях выборов главы администрации, но в целом же сохранял прежний порядок назначения.

В конце 1993 года Указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления устанавливали по существу приоритет администрации в её взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления. Это было выражено в следующем:

Во-первых, глава местной администрации получил статус главы местного самоуправления.

Во-вторых, выборный представительный орган местного самоуправления созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления.

В-третьих, решения, связанные с утверждением местного бюджета, расходованием финансовых средств, установлением или отменой местных налогов и сборов, принимались выборным представительным органом местного самоуправления по представлению и согласованию с главой местного самоуправления.

В-четвертых, глава местного самоуправления вправе был выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении.

В-пятых, глава местного самоуправления председательствовал на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и являлся главой соответствующей администрации.

В целом, при анализе правовых актов субъектов Федерации можно охарактеризовать работу представительных органов следующим образом:

- «различное наименование представительных органов в разных субъектах: от «собрания представителей», до «думы»;
- сокращение численного состава представительного органа;
- представители работали, в основном, на безвозмездной основе;
- созывал и председательствовал на заседаниях представительного органа глава местного самоуправления. Он же подписывал решения представительного органа местного самоуправления;
- глава местного самоуправления и другие должностные лица администрации могли быть членами соответствующего представительного органа» [19, с. 322].

Третий этап развития организационных основ местного самоуправления начался со вступления в силу Федерального закона № 154 и продолжался до начала реформирования муниципалитетов в 2003 году.

«Данный временной промежуток ознаменовал утверждение конституционных принципов формирования и организации деятельности местного самоуправления. Важным оставалось то, что согласно статье 130 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» [18]. Данная структура нашла свое правовое закрепление в уставах муниципальных образований, которые принимались населением самостоятельно путем референдума, выборов, либо через представительные органы местного самоуправления.

«Федеральный закон № 154-ФЗ требовал лишь обязательного наличия в структуре местного самоуправления выборного органа, который имел исключительные полномочия, например, установления местных налогов и сборов или установление порядка управления и распоряжения

муниципальной собственностью» [26]. Вместе с тем, Закон допускал и возможность замены представительного органа собранием граждан ввиду малочисленности населения муниципального образования.

Однако главной проблемой данного временного периода являлось то, что, несмотря на закрепленное в Федеральном законе № 154-ФЗ положение, формирование иных органов местного самоуправления находилось в введении муниципальных образований. Вместе с тем, субъекты Федерации принимали законы, в которых содержались разные варианты структуры органов местного самоуправления.

Таким образом, нарушалась организационная самостоятельность местного самоуправления, что в последующем признавалось Конституционным Судом РФ. «Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области было определено, что в указанном Уставе имелась статья 112, которая предписывала органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы. Конституционный Суд РФ ссылаясь на Федеральный закон № 154-ФЗ отметил, что закон не содержит понятия «исполнительный орган местного самоуправления» и оставляет создание других органов на усмотрение местных сообществ» [58]. Все же, Федеральный закон № 154-ФЗ к ведению муниципальных образований относил следующие вопросы:

- «численность и срок полномочий представительного органа местного самоуправления;
- профессиональную или общественную основу работы депутатов представительного органа;
- наличие в структуре органов местного самоуправления выборного должностного лица – главы муниципального образования и способ его избрания;
- наличие в структуре органов местного самоуправления исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления;

- наличие выборного главы муниципального образования, возглавляющего исполнительно-распорядительный орган, либо главы администрации – должностного лица, работающего по контракту» [19, с. 331].

Подводя итог данного этапа, следует остановиться на плюсах и минусах Федерального закона № 154-ФЗ. К положительным моментам стоит отнести то, что, исходя из положения Конституции РФ, которое нашло отражение в Законе, органы местного самоуправления не входили в систему органов государственной власти, и Законом не допускалось образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Негативными моментами являются следующие: во-первых, уставы многих муниципальных образований предусматривали право главы муниципального образования совмещать должности в администрации (глава администрации) и представительном органе (председатель), что затрудняло демократическое развитие этих органов местного самоуправления; во-вторых, слабая структурированность и отсутствие единых требований к организации работы органов местного самоуправления, а также отсутствие государственной регистрации органов местного самоуправления ввиду того, что органы местного самоуправления, согласно уставам, являлись юридическими лицами.

«Четвертый этап развития организационных основ местного самоуправления был начат в связи с принятием нового закона. Федеральный закон № 131 повторяя положение статьи 12 Конституции РФ, указывает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это обозначает их структурно-организационную обособленность, но никак не функциональную. Так, органы местного самоуправления самостоятельны в пределах полномочий, установленных органами государственной власти. Стоит также отметить, что органы местного самоуправления находятся в русле единой государственной

политики, могут наделяться отдельными государственными полномочиями, имеют общую организационную и экономическую основу с органами государственной власти». [12]

Структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно с учетом требований Федерального закона № 131, и если в Федеральном законе № 154 не было закреплено никаких требований, то в действующем законе таким требованием стоит назвать обязательное наличие в муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Также Федеральный закон № 131 устранил огромный минус предыдущего закона – совмещение должностей. Так, глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Важным отличием Федерального закона № 131 от Федерального закона № 154 является и порядок избрания представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования по Федеральному закону № 154 избирался населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Федеральный закон № 131 помимо прямых выборов, предусматривает и другой порядок избрания представительного органа – делегирование. Так, представительный орган муниципального района может формироваться из глав поселений, входящих в состав муниципального района, а также депутатов представительных органов поселений муниципальных районов. Представительный орган городского округа с внутригородским делением, формируется из депутатов представительных органов внутригородских районов.

Порядок избрания главы муниципального образования, также имеет несколько форм, закрепленных в Федеральном законе № 131. Глава муниципального образования может быть избран на муниципальных

выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В 2015 году, Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», порядок избрания главы муниципального образования был дополнен еще одной формой – по результатам конкурса. Так, глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Согласно официальным данным Министерства Юстиции РФ по состоянию на 2019 год, в Российской Федерации повсеместное применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов осуществляется в 27 субъектах РФ (например, республика Алтай, Омская область). Избрание главы муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрена законодательством 15 субъектов РФ (например, республика Крым, Рязанская область). Повсеместное применение системы прямых выборов предусмотрено законодательством 3 субъектов РФ (республики Саха (Якутия) и Хакасия, а также в Чукотском автономном округе) [14].

Однако ряд субъектов Российской Федерации имеют фактически закрепленную систему в качестве основной с одним-двумя обозначенными исключениями. Например, в Томской области согласно Закону Томской области от 14.02.2005 № 29-ОЗ «О муниципальных выборах в Томской области» статья 1 закрепляет, что выборы главы муниципального образования проводятся по единому избирательному округу в пределах границ муниципального образования. Выборы главы муниципального образования осуществляются в соответствии с Законом, если уставом муниципального образования установлена соответствующая должность,

замещаемая путем проведения муниципальных выборов [44]. Однако в конце декабря 2018 года были внесены изменения в Закон Томской области от 17.11.2014 «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области». Так, согласно данному закону, глава муниципального образования Томской области, наделенного статусом муниципального района, городского округа, за исключением «Города Томска», избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [43].

Федеральный закон № 131, в отличие от Федерального закона № 154 ввел в структуру органов муниципального образования местную администрацию и контрольно-счетный орган [45]. Руководство местной администрацией осуществляется ее главой на принципах единоначалия. Принцип единоначалия был закреплен еще в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» и нашел свое отражение и в Федеральном законе № 131ФЗ. Единоначалие означает, что глава администрации непосредственно самостоятельно руководит органами и структурными подразделениями местной администрации, издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации, определяет структуру местной администрации, которая затем утверждается представительным органом, определяет штаты и численность местной администрации, несет персональную ответственность за деятельность местной администрации [12]. «В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования» [45]. Ввиду того, что Федеральный закон № 131-ФЗ не разъясняет порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа, следует обратиться к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», согласно данному закону, контрольно-

счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования [45].

«К иным органам муниципального образования законодатель не отнес избирательную комиссию муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования — это муниципальный орган, формируемый в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который не входит в структуру органов местного самоуправления» [19, с. 335]. Положение данной избирательной комиссии определяется уставом муниципального образования и этим уставом может быть придан статус юридического лица. Стоит также отметить, что избирательное законодательство допускает возможность передачи полномочий избирательной комиссии муниципального образования территориальной комиссии субъекта Федерации. Например, Устав Города Екатеринбурга не содержит положения об избирательной комиссии [65]. В то время как Устав Города Томска содержит положение об избирательной комиссии, которая действует на непостоянной основе и не является юридическим лицом [63]. «Городская муниципальная избирательная комиссия города Новосибирска действует на постоянной основе и имеет статус юридического лица» [64].

Таким образом, организационные основы местного самоуправления на современном этапе получили более подробное раскрытие в действующем законодательстве, в отличие от предыдущих законов. Обязательное наличие в структуре органов муниципального образования местной администрации и контрольно-счетного органа позволяют более эффективно осуществлять муниципальным образованиям непосредственную деятельность по вопросам местного значения. Однако ряд ученых-правоведов негативно высказывается о порядке избрания представительного органа и главы муниципального образования. Так, Е.С. Шугрина, утверждает, что «отчетливо стала

прослеживаться тенденция на унификацию моделей формирования органов местного самоуправления в пределах субъектов РФ, на сокращение выборности органов местного самоуправления, предпочтение отдается иным способам формирования органов местного самоуправления. Законами субъектов РФ жители ряда муниципальных образований оказались полностью лишены прямых выборов в органы местного самоуправления» [68, с. 18]. А.Н. Костюков, в ряде своих работ высказывался об отстранении населения от местного самоуправления, «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти» [17, с. 12]. В.И. Васильев также негативно высказался о реформе местного самоуправления 2015 года, «... реформа позволяет задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России. Речь идет о сокращении прямых всеобщих выборов органов муниципальной власти, встраивания их в вертикаль государственной власти и несоответствия некоторых важных норм указанных законов конституционным установлениям» [5, с. 8].

«По информационно-аналитическим материалам Минюста, в 2015 году из 1821 муниципального района, в 543 представительный орган избирался путем делегирования, что составляет 29 % от общего числа муниципальных районов» [14]. Для городских округов в 2015 году указанная модель не применялась. В 2019 году, из 1732 муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением 630 представительных органов были избраны путем делегирования, что составляет 36 % от общего числа представительных органов данных муниципальных образований. Главы муниципальных образований по данным информационно-аналитическим материалам 2015 года избирались тремя различными способами: из 22225 глав муниципальных образований, 9038 избирались на муниципальных выборах, что составляет 40,6 %, 9341 избирались из состава депутатов, что

составило 42 %, 3784 были избраны на конкурсной основе, что составило 17 % и 62 человека на сходах, что составило 0,3 %. В 2019 году, из 21245 глав муниципальных образований, 5470 глав, были избраны на муниципальных выборах, что составило 25,7 %, из состава депутатов было избрано 8763 главы, что составило 41,3 %, на конкурсной основе было избрано 6944 главы, что составило 32,7 % и 68 глав на сходах, что составило 0,3 %.

Таким образом, организационные основы местного самоуправления прошли несколько этапов: до 1993 года, органами местного самоуправления являлись Совет народных депутатов и местная администрация, отношения которых складывались на системе сдержек и противовесов; начиная с 1993 года и вплоть до принятия Федерального закона № 154, организационные основы местного самоуправления опирались на указы Президента РФ, на основе которых произошел отказ от системы сдержек и противовесов и фактически был установлен приоритет администрации над представительным органом; Федеральный закон № 154 закрепил и развил конституционные принципы формирования и организации деятельности местного самоуправления, утвердив, что определение структуры органов муниципального образования определяется населением самостоятельно; Федеральный закон № 131, определяя структуру органов муниципального образования назвал обязательными наличие следующих органов: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и контрольно-счетный орган. «Кроме того, были закреплены различные способы избрания как представительного органа, так и главы муниципального образования, чего на предыдущих этапах не существовало. Однако, тенденция на отдаление населения от прямых выборов негативно влияет на осуществление населением непосредственного участия в жизни муниципального образования, формирование гражданского общества и развитие демократических принципов» [8].

Глава 3 Концепции местного самоуправления

3.1 Местное самоуправление в Конституции Российской Федерации

12 декабря 1993 года была принята действующая Конституция Российской Федерации, закрепившая основы местного самоуправления. Данная Конституция реализует качественно новый, продолжающийся и по сей день, период развития российского местного самоуправления.

«Так, Конституция РФ установила самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также признание и гарантированность местного самоуправления, о чем свидетельствует статья 12. Кроме того, местное самоуправление является неотъемлемой частью осуществления власти народом. Так, согласно статье 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [18].

Данные статьи свидетельствуют о том, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, что отмечено также в главе 8 Конституции РФ «Местное самоуправление».

Глава 8 Конституции РФ установила, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Кроме того, Конституцией было закреплено то, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Кроме того, говоря о населении как об источнике власти, стоит сказать и о том, что определение структуры органов местного самоуправления также осуществляется населением самостоятельно.

Конституция закрепила и территориальные основы местного самоуправления в статье 131 Конституции. Так, местное самоуправление

осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных традиций.

Конституцией РФ были также заложены и компетенционные основы местного самоуправления, что следует из статьи 132 Конституции РФ. Так, 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. Не исключается и наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями с передачей необходимых для этого финансовых и материальных ресурсов.

Статья 133 закрепила гарантию местного самоуправления на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничения прав местного самоуправления.

Избранная модель местного самоуправления являлась по своей сути компромиссом между сторонниками либерального и консервативного видения будущей российской государственности. Так, статья 12 Конституции РФ породила дискуссию о местном самоуправлении:

- «местное самоуправление отделено от государственной власти и приравнивается к разновидностям общественного самоуправления как некое самостоятельное и независимое явление;
- местное самоуправление – это власть с присущими ей особыми свойствами, и, вместе с государственной властью, они есть публичная власть, то есть, местное самоуправление – это публичная власть, существующая наряду с государственной;
- местное самоуправление – это продолжение государственной власти, как децентрализованной формы государственной власти» [10, с. 4].

Если первая позиция была выработана в русле общественной доктрины периода принятия Основного Закона и в условиях кризиса должна была

укрепить центральную власть в отношении регионов, снять политическое напряжение и нестабильность, царившие накануне принятия Конституции 1993 года, то дальнейшее «огосударствление» местного самоуправления связывалось с невозможностью решать государственные задачи ввиду «оторванности» этого уровня управления от системы органов государственной власти и зачастую оправдывалось его неэффективностью в сфере собственной компетенции. Мнение о том, что местное самоуправление является продолжением государственной власти также стоит считать неактуальным, поскольку закрепленные в Конституции основы и гарантии местного самоуправления раскрывали данную основу совершенно с иной стороны.

Таким образом, в доктрине наиболее отражающей природу местного самоуправления в российской государственно-правовой действительности принято считать точку зрения о том, что местное самоуправление – это власть с присущими ей особыми свойствами, и вместе с государственной властью они есть публичная власть, то есть, местное самоуправление – это публичная власть, существующая наряду с государственной.

Местное самоуправление в понимании данной позиции – сложное общественно-государственное явление, которое выражено в двуедином понимании его природы. Так, Конституция исключает муниципальный суверенитет, как некий абсолют, ничем не ограниченный, но также сводит местное самоуправление к государственному управлению на местах. Свидетельство дуализма местного самоуправления заключается в том, что местное самоуправление – это подзаконная власть, она не может самостоятельно реформироваться, поскольку не имеет законодательных полномочий. "Стоит также понимать местное самоуправление как хозяйственную власть, основной задачей которой является благоустройство населенного пункта и обеспечение интересов населения соответствующего муниципального образования. Данный фактор указывает на то, что эта власть никоим образом не является политической. Кроме того, важным является

следующий момент: установление принципов организации местного самоуправления, согласно пункту «н» части 1, статьи 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъекта РФ, под которым понимается федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации о местном самоуправлении. Заключительным аргументом, подтверждающим дуализм местного самоуправления, служит тот факт, что местное самоуправление ответственно как перед государством, так и перед населением соответствующего муниципального образования – это можно охарактеризовать как «принцип осуществления местного самоуправления по разрешению государства и доверию населения» [10, с. 3].

Таким образом, можно сделать следующий вывод: в науке муниципального права нет однозначного подхода к теории местного самоуправления. Например, И.И. Овчинников и Н.В. Постовой указывают, что ратифицированная в Российской Федерации Европейская хартия местного самоуправления сформулирована в духе «теории дуализма муниципального управления», однако Россия стремится реализовать «государственную теорию управления» [23, с. 12]. Однако, стоит отметить, что их позиция была сформирована еще до принятия в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Бесспорно, на тот момент времени допускалась такая позиция, которая предполагала отказ от признания особенного в природе местного самоуправления, огосударствление всех местных институтов, решающих вопросы местного значения, объединение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему. Но за почти двадцать лет, следует констатировать, на практике этого не произошло.

Противоположной позиции придерживался А.А. Акмалов, который обосновывал «право местного самоуправления на автономное существование наряду с органами государственной власти, право населения на самоуправление на отдельной территории, право на разнообразие местного

самоуправления в силу различий местных интересов, обычаев и традиций» [1, с. 55]. В его позиции отчетливо просматривается влияние «теории свободной общины», однако в реалиях нашего государства она невозможна. Этому послужил ряд причин: во-первых, согласно данной теории, община признается государством, но в нашем государстве местное самоуправление было, как раз таки создано и отделено именно государством; во-вторых, местное самоуправление рассматривается в ней не как противоположность государственной власти, а, скорее, как обособленность от нее.

На взгляд автора, наибольшее влияние на местное самоуправление в Российской Федерации оказала «теория дуализма местного управления». Так, органы местного самоуправления формируются на основе выборов в муниципальных образованиях, либо избранными населением представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. Вместе с тем, местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Данная позиция нашла свое отражения и в Постановлениях Конституционного Суда РФ. Например, согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «В целях обеспечения принципиального единства всей публичной власти в Российской Федерации Конституция относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. <...> Конституционные положения гарантируют осуществление публичной власти в различных формах – исходя из признания особенностей организации и осуществления на каждом территориальном уровне, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований» [55]. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «Местное самоуправление, будучи, коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно - выражением

власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего, с органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [54].

Местное самоуправление согласно новому российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия.

В то же время, этот представитель, хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Поэтому можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными общественными чертами.

Таким образом, ввиду дуалистической природы муниципального самоуправления, следует признать его одной из основ конституционного строя и форм народовластия, органы которого не входят в систему государственной власти, а также рассмотреть основы местного самоуправления и пределы такого управления.

Местное самоуправление получило свое дальнейшее развитие и в первом базовом федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [26]. Учитывая специфику данной работы, следует остановиться в этой главе не только на проектах Конституции и самой Конституции, но и рассмотреть динамику развития самого законодательства в сфере местного самоуправления.

Так, Федеральный закон от 28 августа 1995 года воспроизводил конституционные принципы при этом развивая конституционное регулирование местного самоуправления, став для него важным источником. Однако данный федеральный закон не во всем следовал установленной модели местного самоуправления по Конституции, что отразилось на государственном контроле в сфере местных дел. Характер данного закона следует оценивать как рамочный, что, учитывая демократическую волну 1990-х годов, выглядело вполне закономерно. Ввиду этого, весомый вклад в развитие местного самоуправления вложило региональное законодательство, установив на уровне субъектов Федерации в короткий промежуток времени как общие законы о местном самоуправлении, так и постепенно вводя в действие специальное законодательство. «При этом, с большими проблемами столкнулись сами муниципальные образования при принятии своих уставов. Данная проблема была обусловлена совершенно новым для России видом нормативного правового акта. Примером здесь является Устав города Ростова-на-Дону, который стал концептуально новым и модельным для остальных муниципальных образований» [3, с. 56].

Стоит констатировать, что Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», несмотря на свою рамочность и общественную природу, все же носил формальный характер. Как показала практика, национально-исторические традиции с одной стороны, и развитие социально-экономических и политических реалий в Российской Федерации – с другой, диктовали совершенно иные условия развития местного самоуправления. Обозначим с ретроспективных позиций существенные проблемы данного Федерального закона:

«Во-первых, размытость и некорректность многих правовых норм были связаны с дефицитом собственного опыта в построении системы новых демократических отношений общества и государства в условиях рыночной экономики, кроме того, принятые в последующем Бюджетный [4] и

Налоговый кодексы [22] показали несогласованность их норм с положениями Федерального закона № 154-ФЗ;

Во-вторых, налицо было отсутствие четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Также следует учитывать и не проработанность контрольных функций за органами местного самоуправления, которые должны были осуществляться как со стороны государства, так и со стороны граждан.

В-третьих, недостаточно проработанным было и взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в части передачи полномочий.

В-четвертых, проблемой была юридическая некорректность многих уставов муниципальных образований, которые не соответствовали как региональному, так и федеральному законодательству» [21, с. 185].

Учитывая вышесказанное, каких-либо «точечных» изменений в федеральное законодательство было бы недостаточно ввиду глубинных и системообразующих проблем.

Неслучайным было и послание Президента Федеральному Собранию в 2000 году, где отмечалось, что «слишком часто местное самоуправление на мэрах начинается и на них же заканчивается» [54]. В 2002 году в докладе рабочей группы Государственного совета РФ по вопросам развития местного самоуправления указывалось на «серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений» [21, с. 186].

Таким образом, принятие нового закона о местном самоуправлении было делом времени, что впоследствии оказалось правдой. Новый Федеральный закон № 131-ФЗ с одноименным названием, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [46], закладывал концептуальную основу местного самоуправления, как

формы публичной власти народа, обеспечивающей самостоятельное решение вопросов местного значения населением. Местное самоуправление, согласно данному закону, не противопоставляется государству, а вводится в единый механизм государственной власти наряду с институтами региональной и государственной власти. Данная концепция не подразумевала «огосударствление» местного самоуправления, так как муниципальные власти не встраивались в структуру органов государственной власти с отношением строгой административной субординации.

Ключевым было изменение территориальных принципов местного самоуправления в целях приближения муниципальной власти к населению. Была установлена двухуровневость муниципальных образований – в первоначальной редакции закона это поселения и муниципальные районы, с разграничением и закреплением за каждым уровнем своих полномочий.

Были исправлены проблемы предыдущего закона: так, детально прописана процедура передачи отдельных государственных полномочий местному самоуправлению, исключая передачу не финансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, в том числе ответственность органов местного самоуправления по эффективному исполнению указанных полномочий.

Федеральный закон № 131-ФЗ получал крупные поправки в 2014 году и в 2019 году, но в данной главе мы подробнее остановимся все же на актуальных изменениях Конституции РФ 1993 года. Толчком для внесения поправок в Конституции стало Послание Президента Федеральному собранию от 15 января 2020 года. В своей речи, Президент посчитал необходимым «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть решены и укреплены» [53].

Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» для местного самоуправления были предложены следующие изменения:

– часть 1 статьи 131 Конституции получила небольшую корректировку. В предложенных поправках местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. До этого данное положение звучало так: «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных традиций». Кроме того, часть 1 получила дополнение: «Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом».

– Статья 131 была дополнена частью 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». Часть 2 статьи 131 Конституции РФ, предусматривающая изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, имеет следующую формулировку – «изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом». Кроме того, статья 131 также дополнена и частью 3: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

– Из компетенции органов местного самоуправления, которая содержалась в части 1 статьи 132, было исключено полномочие по осуществлению охраны общественного порядка, но, в свою очередь, норма была дополнена другим полномочием – по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом. Часть 2 статьи 132, подразумевающая передачу отдельных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, была видоизменена и в новой редакции предусматривает передачу отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральным законом, законом субъекта Федерации при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Также статья 132 была дополнена частью 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».

– Статья 133 была изложена в новой редакции: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [47].

Совершенно новым является закрепление в Конституции публичной власти и положение о вхождении в единую систему публичной власти органов местного самоуправления. Говоря именно о единой системе публичной власти, под ней не следует подразумевать «огосударствления» местного самоуправления. Изменений концепция местного самоуправления не претерпевает, потому что концепция дуализма местного самоуправления и

так подразумевает публичность власти органов местного самоуправления. Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации.

Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3, разъясняя поправку о публичной власти, указывает на то, что принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России. Таким образом, под единством системы публичной власти понимается, прежде всего, функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Однако об «огосударствлении» местного самоуправления можно судить из части 1.1 статьи 131, которая указывает, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц, при этом данные положения уже были ранее закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ, предусматривающем применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных образований.

Также Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16.03.2020 года, указывает на то, что «приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку 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» [48].

Таким образом, изменения в Конституции РФ не приносят каких-либо существенных изменений в модель местного самоуправления в Российской Федерации. Более того, можно сделать вывод о том, что в данной ситуации не Конституция устанавливает базовые положения и основы местного самоуправления, а наоборот, Конституция «подводится» под Федеральный закон № 131-ФЗ и современные реалии. Учитывая текст поправок, отчетливо заметна в их содержании роль Федерального закона № 131-ФЗ, который развивает положения Конституции. Вместе с тем, заметим, что заложенная основа местного самоуправления развивалась на основе данного Федерального закона и до поправок.

3.2 Рассмотрение местного самоуправления в новых поправках в Конституции

Новые поправки в конституцию 2020 года внесли ряд изменений в содержание местного самоуправления такие как изменение части 1 и 2 131 Конституции РФ и добавлены новые части 1.1 и 3

- «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом

исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.

- 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.

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

- Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом» [18].

Статья 132 Конституции РФ подверглась изменениям в части 1 и 2 и статья дополнена частью 3

– 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 федеральными законами обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

– органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

– 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» [18].

И последняя статья, подвергнувшаяся изменению, стала 133 О судебных и конституционных правах местного самоуправления.

«Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [18].

Заключение

Несмотря на различные подходы каждой теории местного самоуправления, следует выделить общие черты. Вне зависимости от выбора модели, местному самоуправлению присущи следующие признаки: территория, на которой осуществляется местное самоуправление; несмотря на то, что в отдельный субъект права в юридическом направлении «государственной теории самоуправления» выделялось население, наличие же местного сообщества было присуще и для остальных моделей местного самоуправления; местное самоуправление осуществляет свои полномочия в рамках, установленных государством, что означает в первую очередь признание местного самоуправления; наличие органов местного самоуправления, осуществляющих данные полномочия.

При определении модели местного самоуправления стоит учитывать, что начиная с 1990-го года, было представлено множество проектов конституций, в которых были предложены различные модели местного самоуправления. Конституционная Комиссия, разрабатывая Конституцию с 1990-го года, определяла модель местного самоуправления согласно «теории государственного самоуправления», что было закреплено в проектах 1990-го и 1991 годов, однако в дальнейшем была предложена модель местного самоуправления «самоуправляющихся единиц как юридических лиц». В альтернативных проектах 1992-го года предлагались различные модели местного самоуправления, но повлиявшими на действующую в сегодняшнее время Конституцию стали проекты «Российского Движения Демократических Реформ» и «Вариант «0» С.М. Шахрая. Конституционное совещание, образованное Президентом РФ, занялось разработкой Конституции РФ с лета 1993-года и как итога, закрепленная дуалистическая модель местного самоуправления в июльском и ноябрьском проектах, стала основополагающей моделью действующей Конституции РФ.

На современном этапе актуальными являются предложенные Президентом РФ поправки к Конституции РФ в области местного самоуправления. Согласно изменениям в Конституции РФ не привносятся какие-либо существенные изменения модели местного самоуправления в Российской Федерации. Более того, можно сделать вывод о том, что в данной ситуации не Конституция устанавливает базовые положения и основы местного самоуправления, а наоборот, Конституция «подводится» под Федеральный закон № 131 и современные реалии. Учитывая текст поправок, отчетливо заметна в их содержании роль Федерального закона № 131-ФЗ, который развивает положения Конституции. Вместе с тем, заметим, что развивалась на основе данного заложенная основа местного самоуправления Федерального закона и до поправок.

Правовые основы местного самоуправления следует понимать как систему правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами и их объединениями в Российской Федерации.

Развитие территориальных основ местного самоуправления началось с 1990 года и прошло путь от подчиненности первичного уровня местного самоуправления и формирования по административно-территориальному принципу, до самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Кроме того, введение в Федеральном законе № 154 понятия муниципального образования и отказ от формирования территорий местного самоуправления по территориальному принципу, позволило местному самоуправлению развиваться в демократическом русле. В последующем, новый Федеральный закон № 131 предписал единообразие муниципальных образований на территории Российской Федерации. Однако, тенденция на укрупнение муниципальных образований в первую очередь, вызвана экономическим фактором. Данные Росстата отчетливо показывают

тенденцию последующего развития местного самоуправления, и шаги законодателя это подтверждают, поправки 2019 года установили переходный период до 2025 года.

Организационные основы местного самоуправления прошли несколько этапов: до 1993 года органами местного самоуправления являлись Совет народных депутатов и местная администрация, отношения которых складывались на системе сдержек и противовесов; начиная с 1993 года и вплоть до принятия Федерального закона № 154, организационные основы местного самоуправления опирались на указы Президента РФ, на основе которых произошел отказ от системы сдержек и противовесов и фактически был установлен приоритет администрации над представительным органом; Федеральный закон № 154 закрепил и развил конституционные принципы формирования и организации деятельности местного самоуправления, утвердив, что определение структуры органов муниципального образования определяется населением самостоятельно; Федеральный закон № 131, определяя структуру органов муниципального образования назвал обязательными наличие следующих органов: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и контрольно-счетный орган. Кроме того, были закреплены различные способы избрания как представительного органа, так и главы муниципального образования, чего на предыдущих этапах не существовало. Однако, тенденция на отдаление населения от прямых выборов негативно влияет на осуществление населением непосредственного участия в жизни муниципального образования, формирование гражданского общества и развитие демократических принципов.

С принятием Федерального закона № 131 изменился концептуальный подход к пониманию экономических и финансовых основ местного самоуправления. Несмотря на закрепление в законе единого понятия «экономические основы местного самоуправления», это не означает использование единой методологии воздействия на данные виды

деятельности муниципальных образований, что привело бы, в частности, к деформации конституционно-правового статуса местного самоуправления и необоснованной автономизации муниципальных образований. Законодательство предполагает, что правовое регулирование экономических и финансовых отношений осуществляется посредством разных отраслей права и различных юридических методов. Сама специфика данных основ должна раскрывать глубинные процессы достижения местными сообществами самостоятельность при решении вопросов местного значения, развития муниципальной демократии, прав и свобод граждан. Поэтому понятие «экономические основы местного самоуправления» выходит за рамки чисто экономической проблематики и следует их понимать как «финансово-экономические основы» имеющие социальную направленность на удовлетворение потребностей населения муниципального образования, что нашло свое отражение как в законодательстве, так и в Постановлениях Конституционного суда РФ.

При рассмотрении конституционных пределов местного самоуправления следует иметь ввиду, что основы конституционного строя представляют собой главные, ключевые общественные отношения, составляющие суть устройства общества и государства. И местное самоуправление, являясь элементом конституционного строя, также реализует права и свободы человека и гражданина, обеспечивает гражданский мир и согласие в обществе, с незыблемостью демократической организации российской государственности. Пределы же местного самоуправления, равно как и основы детализируются в отраслевом законодательстве, тогда как Конституция РФ является базисной установкой, и если сравнивать с законодательством, то Конституцию РФ стоит рассматривать как общее, в то время как законодательство раскрывающие основы – специальное.

В территориальные основы местного самоуправления входят: во-первых, территория, как пространственный предел осуществления местного

самоуправления; во-вторых, установление границ муниципального образования и их изменение; в-третьих, преобразование муниципальных образований, упразднение поселений и создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. При этом, пределом осуществления местного самоуправления является территория муниципального образования. Установление и изменение границ, равно как и создание, и упразднение территорий муниципального образования должно соответствовать мнению проживающего населения, тем самым следует указать, что возможность таких изменений допускается только с учетом мнения населения. Ввиду этого, можно сделать вывод, что мнение населения вне зависимости от формы его волеизъявления является важнейшим элементом территориальных пределов местного самоуправления.

Пределами компетенционных основ местного самоуправления следует считать вопросы местного значения, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ в зависимости от вида муниципального образования. Кроме того, допускается исполнение отдельных государственных полномочий, передача которых, допускается федеральным и региональным законодательством, однако их исполнение при действующей практике ставит органы местного самоуправления в трудное финансовое положение. Иные вопросы местного значения в большей мере могут и не реализовываться ввиду, опять же, трудностей бюджета и малого круга вопросов, а вопросы, связанные с формированием и организацией работы органов и должностных лиц местного самоуправления, заключаются в формировании и организации органов местного самоуправления, что также относится к предметам ведения местного самоуправления в качестве самостоятельного элемента.

Пределы экономической основы местного самоуправления устанавливаются законодательством Российской Федерации. И если брать во внимание имущество, то перечень имущества закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ. При формировании доходной части законодательством устраняется неограниченная самостоятельность органов местного

самоуправления, законами устанавливаются рамки, связанные с видами местных налогов, а также налоговыми ставками. Но не исключаются и новые виды источников доходов, такие как краудфандинг и инициативное бюджетирование, являющиеся новыми видами для России. Имущественные же права могут возникать или прекращаться как из гражданско-правовых отношений, так и из публично-правовых.

Список используемой литературы и источников

1. Акмалов А.А. Модели местного самоуправления / А.А. Акмалов. – М.: Прометей. –2001. – 168 с.
2. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Федеральной службы государственной статистики URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
3. Бондарь Н.С. Каким должен быть устав муниципального образования (Концепция устава Ростова-на-Дону) / Н.С. Бондарь. Ростов н/Д.: Издательство РГУ. – 1996. – 176 с.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
5. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. – 2015. – № 9.
6. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Государственное издательство. 1928. – 462 с.
7. Всероссийский съезд муниципальных образований / Местное право. – 2013. – № 6.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №32. – Ст. 3301.
9. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян. – М.: Акварель. – 2011. – 330 с.

10. Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития / Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11.
11. Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
12. Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. – М. – 2019.
13. Законопроект о муниципальных округах: «нужны поправки ко второму чтению» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Общественной палаты РФ URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48705> (Дата обращения 04.04.2020)
14. Информационно-аналитические материалы о развитии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный интернетсайт Министерства Юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/razvitiefederativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (Дата обращения 08.04.2020)
15. Конституционное совещание, 29 апреля – 10 ноября 1993 г.: стенограммы, материалы, документы в 20 Т. / Юридическая литература. – М.: издание Администрации Президента Российской Федерации. – 1995. – 3364 с.
16. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том 2 /Н.М. Коркунов. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича. – 1909. – 748 с.
17. Костюков А.Н., Благоев Ю.В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6.

18. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

19. Кутафин О.Е., Козлова Е.И. Муниципальное право Российской Федерации.: учебник 5-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова. – М.: Проспект. – 2015. – 578 с.

20. Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица // Сборник статей. СПб.: Издания князя Долгорукова П.Д. и князя Шаховского Д.И. – 1903. – 24 с.

21. Муниципальное право Российской Федерации в 2 т.: учебник для академического бакалавриата / Н.С. Бондарь [Бондарь и др.]; под редакцией Н.С. Бондаря – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт. – 2016. – 814 с.

22. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 №146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3824.

23. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. – М.: Ин-т государства и права Российской академии наук. – 2007. – 328 с.

24. Об основах муниципальной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 224. – Утратил силу.

25. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4464. – Утратил силу.

26. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. – Утратил силу.

27. О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного

округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой и сельской администраций: Закон РФ от 01.04.1993 № 4733-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – №16. – Ст. 561. – Утратил силу.

28. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010. – Утратил силу.

29. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09.04.1990 №1417-1 //Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267. – Утратил силу.

30. О собственности в СССР: Закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164. – Утратил силу.

31. О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 27.10.1989 // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – №44. – Ст. 1306. -Утратил силу.

32. О порядке назначения глав администрации: Указ Президента от 25.11.1991 № 239 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 48. – Ст. 1677.

33. О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы: Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2281 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5132.

34. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 237 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. № 52. – Ст. 5071.

35. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

36. О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления: Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1616 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3944.

37. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

38. О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20.05.1993 № 718 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 21. – Ст. 1903.

39. Об образовании общественной палаты Конституционного совещания: Распоряжения Президента РФ от 24.09.1993 № 659-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3674.

40. О проведении в Москве совместного заседания групп № 3,4 и 5 Конституционного совещания: Распоряжение Президента РФ от 23.09.1993 № 650-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3670.

41. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.1991 № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89.

42. О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области «Весьегонский район», путем объединения поселений и создании вновь образованного муниципального образования с наделением его статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области: Закон Тверской области от 17.05.2019 № 23-ЗО // Тверские ведомости. – 2019. – № 21.

43. Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области: Закон

Томской области от 17.11.2014 № 151-ОЗ // Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. – 2014. – № 35(211).

44. О муниципальных выборах в Томской области: Закон Томской области от 14.02.2005 № 29-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2005. – № 38(99)-I.

45. Об принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

46. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

47. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

48. 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: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета. – 2020. – № 56.

49. Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной Комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и

опубликованный для всенародного обсуждения // Конституционный вестник. – 1990. – №4. – 120 с.

50. Пешин Н.Л. Дуализм муниципального права // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 24.

51. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 18.04.2002 г. [Электронный ресурс]: Официальный интернет-сайт Президента РФ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36351> (Дата обращения 03.04.2020)

52. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. [Электронный ресурс]: URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (Дата обращения 26.03.2020)

53. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 08.07.2000 г. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (Дата обращения 26.03.2020)

54. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 №33-П // Собрание законодательства РФ. – 2018. – №31. – Ст. 5063.

55. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч.2). – Ст. 8062.

56. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 264.

57. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 45. – Ст. 5241.

58. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №7. – Ст. 700.

59. Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции Российской Федерации: конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 томах / О.Г. Румянцев. – М.: Wolters Kluwer. – 2008. – 4503 с.

60. Румянцев О.Г. Конституционный кризис в Российской Федерации и возможный выход из него // Конституционный вестник. – М. – 1990. – № 15.

61. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М.И. Свешников. – 1892. – СПб. – 556 с.

62. Своими глазами: События октября 1993 года [Электронный ресурс] / Эхо Москвы URL: <https://echo.msk.ru/programs/svoi-glaza/544670-echo/> (Дата обращения 24.03.2020).

63. Устав Города Томска Принят решением Думы города Томска 04.05.2010 № 1475 // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». –2010. – № 23.1.

64. Устав города Новосибирска Принят решением городского Совета Новосибирска от 27.06.2007 № 616 // Бюллетень органов городского самоуправления Новосибирска. –2007. № 58.

65. Устав Города Екатеринбурга Принят Решением Екатеринбургской городской Думы четвертого созыва от 30.06.2005 № 8/1[Электронный ресурс] // Официальный интернетсайт Екатеринбургской городской Думы URL: <https://www.egd.ru/docs/rules#4>

66. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I / Б.Н. Чичерин. – М.: типолитография т-ва И. Н. Кушнерев и К°. – 1894. – 481 с.

67. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник - 5-е изд., перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. – М.: Норма ИНФРА-М. – 2014. – 576 с.

68. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12.

69. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. – 2018. – № 3

70. Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Vol. 149, No. 1, The New Institutional Economics Recent Progress; Expanding Frontiers (Mar. 1993), pp. 286-311 (26 pages) Published By: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG