

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)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Формирование конституционной концепции местного самоуправления и
проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации

Обучающийся

Н.С. Королев

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юр. наук, А.В. Моисеев

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовые и исторические предпосылки формирования конституционной концепции местного самоуправления в России	11
1.1 Теории и понятия местного самоуправления	11
1.2 Концепция местного самоуправления в Конституции РФ 1993 г.	21
1.3 Историко-правовой анализ законодательства о местном самоуправлении.....	28
Глава 2 Особенности реализации конституционной концепции местного самоуправления в законодательстве России	36
2.1 Территориальные основы местного самоуправления.....	36
2.2 Организационные основы местного самоуправления	41
2.3 Основы компетенции органов местного самоуправления.....	49
Глава 3 Влияние конституционной реформы 2020 г. на реализацию конституционной концепции местного самоуправления	54
3.1 Трансформация конституционной концепции местного самоуправления.....	54
3.2 Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти.....	59
Заключение	65
Список используемой литературы и используемых источников.....	68

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена возникновением проблем правового регулирования местного самоуправления в связи проведением конституционной реформы 2020 г. Данное событие привело к корректировке положений Конституции РФ 1993 г., касающихся местного самоуправления в связи с внедрением в концепции единой системы публичной власти [2]. Названные проблемы могут быть сведены к следующим:

- противоречием между изначально реализованной в тексте Основного закона концепцией местного самоуправления и концепцией, формируемой под влиянием изменений смежного законодательства о местном самоуправлении (в начале 2000-х гг., 2014-2015 гг., 2020 г.);
- оценкой на соответствие тексту Основного закона последствий интеграции органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, сопровождающейся некоторым стиранием организационной обособленности муниципальных органов, обособленности их компетенции, в первую очередь, от органов государственной власти субъектов РФ;
- новым специальным законом о местном самоуправлении так и не был принят, хотя на рассмотрение российского парламента представлялся проект данного закона [59].

В связи с началом специальной военной операции реформирование местного самоуправления оказалось приостановленным, например, не произошли изменения в части обеспечения доступности муниципальных органов жителям сельских поселений [31]. Хотя такая первичная инициатива символична, ведь само появление местного самоуправления вызвано необходимостью децентрализации управления в стране, переноса процесса принятия решений по вопросам местной жизни в территориальные

публичные коллективы, стимулируя активность граждан и обеспечивая их демократическую сопричастность [69, с. 384].

Таким образом, выбранная тематика для исследования актуальна и важна, т.к. преобразования местного самоуправления, очевидно, будут продолжаться, что еще повлияет на конфигурацию отношений государства и муниципалитетов.

Объектом исследования является концепция местного самоуправления, реализованная в России на основании Конституции РФ законодательства о местном самоуправлении.

Предметом исследования выступает совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления, во взаимосвязи с нормами законодательства о местном самоуправлении, а также научные работы, посвященных соответствующей теме исследования проблематике.

Целью исследования является оценка влияния конституционной реформы 2020 г. в части совершенствования единой системы публичной власти на конституционную концепцию местного самоуправления.

Задачами исследования выступают следующие:

- Рассмотрение теорий и формирование понятия местного самоуправления;
- Анализ конституционной концепции местного самоуправления;
- Историко-правовой анализ актов о местном самоуправлении;
- Изучение организационных и территориальных основ местного самоуправления, а также основ компетенции муниципальных органов;
- Оценка изменений конституционной концепции местного самоуправления после 2020 г.;
- Установление особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти.

Степень теоретической разработанности проблемы. Проблематика конституционных основ местного самоуправления разрабатывалась в работах отечественных ученых-конституционалистов, таких как С.А. Авакьян, О.А. Андреева, А.М. Арбузкин, О.И. Баженова, В.И. Васильев, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, О.А. Ежукова, В.Д. Зорькин, Е.Г. Коньшева, Н.Н. Окутина, Н.Л. Пешин, Д.Б. Сергеев, Н.С. Тимофеев, А.А. Уваров, Т.Я. Хабриева, Л.Т. Чихладзе, В.А. Щепачев и др.

Смежные с нашей тематикой вопросы рассматривались в диссертационных исследованиях А.А. Балмасовой, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Г.Г. Петриашвили, Н.В. Постовой, которые на монографическом уровне подробно раскрыли правовые, доктринальные и исторические предпосылки внедренной в России концепции местного самоуправления.

В-третьих, научную литературу по теме исследования – статьи в научных изданиях и диссертационные исследования можно разделить на несколько блоков:

- Литература, в которой раскрываются сущностные признаки местного самоуправления за авторством Л.И. Бусыгина, В.И. Васильева, С.А. Глотова, В.И. Гончарова, В.В. Гулиной, А.Н. Дементьева, А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, Е.Ю. Зарубаевой, А.А. Захарова, Н.Ф. Земченкова, Л.А. Итиуридзе, П.Л. Килинкарова, А.В. Москалева, Л.А. Нудненко, Т.Я. Хабриевой, Л.А. Чердаковой, В.А. Щепачева, А.М. Якубовича.
- Литература, в которой представлены результаты историко-правового анализа местного самоуправления в России и зарубежных странах за авторством О.А. Андреевой, В.Ю. Байбакова, А.А. Балмасовой, Э.Э. Баринаова, В.Я. Бойцова, В. Гельман, И.Н. Гильвановой, Е.Е. Евлановой, Г.В. Ершовой, В.А. Замятиной, Т.Е. Зюзиной, И.Н. Иваненко, С.В. Корсаковой, Н.Н. Окутиной, Г.Г. Петриашвили, С. Рыженкова, Н.С. Тимофеева, Л.Т. Чихладзе.

- Литература, в которой анализируются территориальные и организационные основы местного самоуправления, а также основы компетенции данных органов за авторством Д.А. Авдеева, А.В. Аверина, И.В. Бабичева, С.Д. Багдасарян, О.И. Баженовой, А.В. Батанова, К.А. Бекетовой, Т.М. Гришиной, И.В. Ирхина, И.В. Погодина, А.А. Уварова.
- Литература, в которой исследуется трансформация местного самоуправления под влиянием конституционной реформы 2020 г. за авторством Е.В. Гриценко, О.А. Ежуковой, А.Н. Писарева, С.А. Сайбулаевой, Д.Б. Сергеева, Е.И. Хлуднева, А.Н. Черткова.

Методология исследования включает в себя совокупность общенаучных и специальных методов познания. К первым относятся диалектический метод, методы формальной логики, анализ, синтез, которые применялись на всем протяжении исследования в каждом параграфе.

Ко второй группе методов относятся формально-юридический (догматический), историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративистский) методы:

- Формально-юридический (догматический) метод предполагает анализ правового материала вне учета политических, культурных и социально-экономических обстоятельств его формирования. В настоящей работе данный специально-научный метод являлся основным и применялся как для анализа положений Конституции РФ, так и смежного законодательства о местном самоуправлении.
- Историко-правовой метод применялся нами при анализе дореволюционного и советского законодательства, связанного с отправлением местного самоуправления. При этом советское законодательство анализировалось только применительно к началу 1990-х гг., т.к. в целом система управления в Советском государстве была построена на началах централизации.

- Сравнительно-правовой (компаративистский) метод был применен нами при сопоставлении зарубежного опыта регулирования местного самоуправления и положениями одной из основных теорий местного самоуправления: теории свободной общины (характерной для стран, относящихся к семье общего права, – Великобритании, США и др.) и государственной теории (характерной для стран, относящихся к семье континентального права, – Франции, Германии и др.).

Нормативная основа исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.), Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», федеральные законы от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законодательство Самарской области, регулирующее вопросы местного самоуправления, в том числе формирования органов местного самоуправления, наделения их отдельными государственными полномочиями, установления границ и полномочий муниципальных образований и др.

Тем самым, федеральное законодательство позволяет раскрыть особенности концепции местного самоуправления, отраженной в конституционных положениях (в первую очередь, ст.ст. 130-133) и положениях базового специального закона о принципах местного самоуправления (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), обозначить тенденции трансформации указанной концепции с учетом конституционной реформы 2020 г., связанной с совершенствованием регулирования отдельных вопросов организации и функционирования

публичной власти (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ).

В свою очередь использование регионального законодательства Самарской области позволяет установить специфику местного самоуправления в отдельно взятом субъекте экономического и культурно-исторического развития. Благодаря использованию законодательства субъекта РФ становится возможным проиллюстрировать реализацию территориальных, организационных основ местного самоуправления, а также основ компетенции местного самоуправления в регионе:

- Территориальным основам местного самоуправления в Самарской области посвящены законы Самарской области «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Самарской области», «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», «О населенных пунктах на территории Самарской области».
- Организационным основам местного самоуправления в Самарской области посвящены законы Самарской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области», «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области», «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области», «О муниципальной службе в Самарской области», «О местном референдуме Самарской области», «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления».
- Основам компетенции органов местного самоуправления в Самарской области посвящены законы Самарской области «Об

осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области», «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды», «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства».

Научная новизна исследования заключается в том, что сформированные теоретические положения об оценке влияния конституционной реформы 2020 г. на местное самоуправление учитывают последние законодательные изменения и их доктринальный анализ. Научная новизна исследования более конкретно выражена в положениях, выносимых на защиту:

- Местное самоуправление – это самостоятельное осуществление властных полномочий непосредственно населением (жителями) некоторой административной территории или формируемыми ими органами по определенному государством кругу вопросов местного значения.
- Если принимать во внимание исключительно конституционные положения о местном самоуправлении, то можно сделать вывод о реализации идей теории свободной общины в России, которые также свойственны фундаментальным международным документам о местном самоуправлении. Однако еще до конституционной реформы 2020 г. в России стало происходить формирование наиболее приемлемой модели местного самоуправления с учетом политико-географических и социально-экономических особенностей страны.
- Несмотря на провозглашаемое сохранение прежней природы местного самоуправления в ходе преобразований конституционной

реформы 2020 г., принятые в ходе ее реализации законы создают новые конституционно-правовые условия и задачи деятельности органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти РФ и в значительной степени органов государственной власти субъектов РФ. Это привело к трансформации всех основ местного самоуправления, наиболее сильно затронувшей организационные основы местного самоуправления и основы компетенции органов местного самоуправления.

- Новые положения главы 8 Конституции РФ, содержание законов, принятых в ходе конституционной реформы 2020 г., а также правоприменительная практика реализации названных правовых норм свидетельствуют о постепенном воплощении в России государственной теории самоуправления, характерной для стран континентальной правовой семьи. Органы местного самоуправления должны конструктивно взаимодействовать со структурами государства, однако, вмешательство государства в процессы формирования и деятельности муниципальных органов должно быть ограничено детально прописанными ситуациями, развитие которых может создать нарушение интересов населения конкретного муниципального образования.

Структура работы обусловлена поставленной целью и задачами и включает в себя введение, три главы, разделенных на восемь параграфов, заключение и списка использованных литературы и источников.

Глава 1 Теоретико-правовые и исторические предпосылки формирования конституционной концепции местного самоуправления в России

1.1 Теории и понятия местного самоуправления

В Конституции РФ 1993 г. местное самоуправление было провозглашено в качестве одной из основ конституционного строя. Отныне, как отмечает В.Д. Зорькин, государство брало на себя обязанность лишь устанавливать некоторые параметры функционирования муниципальных органов, исключая их упразднение или слияние с государственными структурами [44; с. 40]. Для нас очевидно, что в основе провозглашения самостоятельности местного самоуправления лежит та или иная теория, которая объясняет, что такое местное самоуправление и какая роль ему отводится в государстве. Поэтому рассмотрение теории, по нашему мнению, первично, позволяет лучше объяснить сложившиеся подходы к правовому регулированию и понять направление их трансформации. В свою очередь, игнорирование теории приводит к тому, что исследование местного самоуправления становится утилитарным и часто служит для идейного обоснования проводимых государством реформ, зачастую связанных с централизацией управления.

В доктрине чаще всего выделяют три теории местного самоуправления, каждая из которых построена на выделении наиболее значимого признака чаще всего связанного с взаимоотношением муниципальных и государственных структур: свободной общины, государственная и хозяйственная теории. Помимо этого, каждая из перечисленных теорий в своей основе имеет некоторую философию, сформировавшуюся в специфических политико-географических условиях.

В странах англосаксонского права (общего или прецедентного права) чаще всего преобладает теория свободной общины, предполагающая, что

базовая структура местного самоуправления – территориальный коллектив обладает большой самостоятельностью в решении местных вопросов. В научной литературе теория свободной общины связывается с идеями естественного права, исходящими из некоторого первичного (базового) состояния, при котором отсутствует серьезное государственное вмешательство. Очевидно, что данная теория серьезно повлияла на развитие местного самоуправления, так как делает акцент на самом существовании соответствующих первичных территориальных коллективов, способных решать самостоятельно некоторые вопросы своего жизнеобеспечения [57, с. 38-39].

Государственная теория местного самоуправления получила большее развитие в странах континентального (романо-германского) права, то есть странах, где формальный закон играет ключевую роль в правовом регулировании. И, в этой связи, можно усмотреть некоторую закономерность, ведь в этих странах признается и ведущая роль государства в регулировании, а, применительно к местному самоуправлению, утверждается, что муниципальные органы представляют собой низовой уровень проведения в жизнь государственных интересов. Такой подход зачастую может быть проявлен в реальности, однако, значительно сужает степень автономности местного самоуправления. Скорее даже можно говорить, что речь идет о местном управлении, хотя в данной теории не отрицается определенной специфики властных отношений на уровне муниципалитетов [78, с. 18].

Наконец, хозяйственная теория местного самоуправления является, пожалуй, наиболее поздней по времени возникновения и исходит из признания за местными сообществами специфического круга деятельности, который не может быть передан государству в силу решения последним принципиально других вопросов. Скорее такой подход развивает положения государственной теории местного самоуправления, которая признает за муниципальным уровнем власти некоторую специфику. По нашему мнению,

хозяйственная теория появилась в силу преобладает некоторого реализма: местное самоуправления признается существующим во взаимосвязи с государством, однако, решающим определённый круг вопросов обеспечения жизнедеятельности населения [66, с. 48-49]. Не случайно, как будет показано в дальнейшем, положения хозяйственной теории станут популярными и первых советских ученых, которые стремились к противопоставлению своих подходов к анализу местного самоуправления – подходам, получившим распространение в так называемых буржуазных государствах.

Как справедливо отмечает Г.Г. Петриашвили, все теории местного самоуправления отличаются друг от друга одним – оценкой взаимодействия местного самоуправления с государственной властью, что необходимо проводить с учетом исторического и социально-политического контекста [62, с. 6]. Н.В. Постовой также обращает внимание на важный аспект теорий – все они являются результатом длительного исторического развития, постепенного накопления знаний и опыта взаимодействия государства со своими подвластными территориями [66, с. 52]. С другой стороны, мы полагаем, что теория местного самоуправления должна помочь наиболее оптимальному оформлению объединений людей, превращению их в территориальное сообщество, способное эффективно решать свои вопросы. Поэтому теоретическая проработка вопросов организации местного самоуправления всегда предшествовала правовому регулированию.

Следует отметить, что становление правительственных администраций в современном понимании в странах Западной Европы произошло примерно на рубеже XVII-XVIII вв., а признание местных сообществ относится к XVIII-XIX вв. [67, с. 28-30]. Как отмечает Ю.В. Иванченков, идеи о необходимости местного самоуправления распространяются с конца XVIII в., когда французским политическим деятелем Турэ была сделана первая попытка обоснования идей организации местной власти на принципах самоуправления: так, общинные дела следовало передать местным органам [44, с. 40]. С другой стороны, в самой Франции произошедшая революция

привела к утверждению модели территориального управления, неразрывно связанного с государством и предполагающего наличие «на местах» его представителей. Развитие идей о местных общинах, самостоятельно организующих свою жизнь, произошло в немецких землях и совпало с временем бурного развития университетской науки. Главным образом, это стало возможным в силу философских взглядов на специфику государства и гражданского общества как взаимосвязанных, но все-таки сущностно обособленных объектов [63, с. 50]. Впоследствии это привело к терминологическому разграничению категорий «управление» и «самоуправление». Первая была свойственна полицейской науке, отражало государственную деятельность, а вторая категория стала применяться к самостоятельной деятельности граждан.

Состоятельность самоуправления на местном уровне была подтверждена А. Токвилем на примере Соединенных Штатов Америки, который также анализировал опыт Швейцарии как самоуправляющегося общества [71, с. 19]. Однако упомянутые государства имеют важную особенность исторического развития – они сложились из более мелких единиц, то есть строились как бы снизу вверх, тогда как в большинстве стран, и в том числе в России, самоуправление предоставляется отдельным местностям и единицам сверху вниз [73, с. 25].

В Российской Империи в аналогичный период (середины XIX века) [33, с. 29] термин «местное самоуправление» был неизвестен законодательству, однако, разрабатывался теоретиками, учитывающими прогрессивный зарубежный опыт. Большая часть дореволюционных отечественных правоведов разделяло европейскую континентальную концепцию местного самоуправления, согласно которой местное самоуправления являлось особой формой администрации, приближенной к населению и ответственной за решение вверенных вопросов местного значения (В.П. Безобразов, Н.М. Коркунов, М.И. Свешников и др.). Поэтому местное самоуправления не рассматривалось отдельно от государственного механизма, а его органы в

качестве каких-либо особых [79]. Между тем, сторонники англосаксонской концепции местного самоуправления (А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский и др.) полагали, что местное самоуправление находится в руках местных жителей, а центральное правительство не должно быть вовлечено в вопросы местного значения. В этой связи, государство в соответствующих странах воспринималось несколько метафорически, обозначаясь, например, «сторожем», который должен обеспечить населению в определённых границах безопасность взамен получив некоторые ресурсы. Однако, в свою очередь, за населением признавалась автономия в решении вопросов жизнедеятельности [39, с. 47].

Серьезное влияние на развитие теории местного самоуправления в России оказала Октябрьская революция 1917 г. В 1920-е г., после прихода к власти большевиков, некоторая дискуссия продолжалась, т.к. считалось, что самоуправление на местах и централизованное советское государство существуют как бы параллельно [97, с. 9]. Например, Л.А. Велихов в своем труде «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» писал, что местное самоуправление – это «...государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения» [67, с. 31]. Н.В. Постовой считает, что в советское время особо тщательно изучался опыт Франции (континентальная модель) по выстраиванию системы управления на местах, который заключался в установлении системы государственного контроля в лице специально уполномоченных лиц – префектов департаментов и супрефектов коммун, которые представляют именно центральное правительство на местах.

В странах, где распространена государственная теория местного самоуправления, и, в первую очередь, Франции и странах Латинской Америки, сам термин «местное самоуправление» хоть и используется, но в кардинально ином значении, чем в странах, воспринявших идею свободной

общины. Местное самоуправление соотносится скорее с управлением, понимается как деятельность назначенных центральной властью чиновников на местах (например, комиссаров во Франции), то есть регионах – в департаментах и коммунах. Во Франции такие образования по Конституции 1958 г. являются полноценными территориальными коллективами. В свою очередь, в округах и кантонах отсутствует признаваемая государством власть, а выборы мэров не производятся. В Германии сложился схожий порядок, когда чиновник центральной власти возглавляет территориальное образование – амт, а также по должности возглавляет все государственные службы на соответствующей территории [86, с. 25].

С 1960-х гг. в Советском Союзе велась определенная линия теоретических дискуссий, связанных с оценкой того, насколько в той или иной модели местного самоуправления отражаются принципы народовластия и демократии на местном уровне. В сравнительной перспективе названный аспект проблематики местного самоуправления обсуждался Г.В. Барабашевым, Д.Л. Златопольским, В.Т. Кабышевым, А.И. Ковлером, Е.И. Козловой, Б.А. Страшуним, К.Ф. Шереметом и др., но, к сожалению, многие сформулированные положения были идеологизированы, что обусловило последующий пересмотр и дополнение разработок указанных авторов. Также с конца 1960-х гг. широкое распространение получает точка зрения, согласно которой субъектами государственно-правовых отношений (государственного права) являются социальные общности. Одно из первых исследований на эту тему принадлежит В.Я. Бойцову. По его мнению, «...в условиях социализма, который обеспечивает фактическое народовластие, свободу национального самоопределения и политическую активность коллективов трудящихся, главные виды социальных общностей признаются и юридически способными быть носителями субъективных прав и обязанностей в сфере общественных отношений, регулируемых нормами государственного права» [27, с. 23-24].

С начала 1990-х гг. в России (РСФСР) на законодательном уровне

происходит конституционное закрепление местного самоуправления, впервые после 1917 г. появляются признаки субъектности у территориальных коллективов [85, с. 36]. В развивающейся российской науке конституционного права особое внимание стало уделяться возможностям населения муниципальных образований самостоятельно решать возникающие перед ним задачи, вопросы местного значения. Функционирование территориальных коллективов в связи с провозглашением и закреплением основ местного самоуправления стало изучаться такими авторами как С.Л. Авакьян, Г.В. Барабашев, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, А.Р. Еремин, А.Н. Кокотов, М.А. Краснов, С.И. Кулиева, О.Е. Кутафин, А.В. Лагуткин, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, К.Ф. Шерemet, Е.С. Шугрина и др. Благодаря им с начала 1990-гг. в России оформилось «гражданское» направление в изучении местного самоуправления, которое рассматривает его как институт гражданского общества [32, с. 4-5]. Соответствующие теоретические разработки во многом предопределили первоначальное развитие модели местного самоуправления в современной России по пути свободной общины.

По общему мнению, в России в Конституции РФ провозглашена не очень подходящая к условиям страны англосаксонская система, но со своеобразными формами централизации (правда, применяется термин «местное самоуправление», а не «местное управление») [86, с. 24-25]. Если обращаться к истории стран, где преобладают идеи свободной общины и сложилась крайне децентрализованная модель местного самоуправления, то можно заключить, что она стала результатом длительного и непрерывного процесса развития. Так, например, в США можно усмотреть влияние на территориальное деление подхода, который во время первых поселенцев преобладал в Англии, с выделением графств и приходов. На каждом из названных уровней значительную роль играет сход или собрание граждан, то есть коллективный орган самоуправления, который избирает мэра, направляющего решение хозяйственных вопросов [57, с. 53-54]. Можно

заклучить, что в основе теории свободной общины, идеи которой были восприняты в странах, относящихся к семье общего права, лежит концепция развития различных форм непосредственной демократии. При данной теории территориальный коллектив рассматривается как обладающий значительной самостоятельностью и автономностью от государства [96]; [98].

На основании вышеизложенного наглядно продемонстрировано, как концептуальное различие взглядов на природу местного самоуправления, так и политико-географическое – по странам, внедряющим ту или иную концепцию местного самоуправления. Полагаем, что дискуссия между двумя теоретическими позициями, которые могут обозначаться различным образом, продолжается и в настоящее время. Как справедливо отмечает Н.Ф. Земенков, понятие местного самоуправления включает в себя широкий круг политико-правовых вопросов и социокультурных установок, которые требуют дополнительных исследований и научного анализа в системе понятий науки муниципального права [42, с. 11-12]. Ниже мы попробуем обобщить наиболее важные (сущностные) признаки местного самоуправления для формирования авторского определения.

Во-первых, местное самоуправление предполагает осуществление властных полномочий самим населением (жителями) определенной территории – «территориальным коллективом» [84, с. 37]. В.Н. Лазарев справедливо отмечает, что территориальный коллектив (территориальная общность) выступает базовым идентифицирующим элементом системы местного самоуправления, отличающим его от других видов государственного, общественного, индивидуального, производственного управления и самоуправления [52, с. 6-7].

Во-вторых, местное самоуправление самостоятельно по отношению к системе государственной власти [54, с. 40-41], что не исключает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и возможность административного контроля со стороны государства за их реализацией, в том числе с точки зрения целесообразности

[17, с. 50]; [33].

В-третьих, у органов местного самоуправления выделяется особый круг вопросов – компетенция, которая сводится, главным образом, к решению вопросов местного значения [3]. Категория компетенции используется для оценки реального объема власти у органов местного самоуправления, который позволяет им быть самостоятельными органами к структурам государства. Так, выделяются особые черты компетенционных полномочий муниципальных органов:

- направлены на решение базовых вопросов жизнедеятельности населения муниципального образования;
- реализация таких властных полномочий базируется на интеграции инструментов прямой и опосредованной демократии;
- участники соответствующего территориального коллектива имеют реальную возможность участвовать в формировании органов власти на местном уровне и контролировать их решения.

В-четвертых, особый характер институциональной (организационной) основы местного самоуправления по сравнению с государственной властью. С.А. Авакьян справедливо утверждает: «Абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление – это самостоятельное и под свою ответственность решение населением и избранными им органами местных дел (вопросов местного значения). В таком подходе отражены предметно-объектное содержание местного самоуправления, да еще его претензия на автономность. Однако этого недостаточно, поскольку в принципе любой уровень управления имеет свой предмет (объект) и должен быть самостоятельным в деятельности, за что и несет ответственность. Кардинальное значение для понимания природы местного самоуправления должны иметь такие факторы, как: наличие или отсутствие государственно-властных начал в местном самоуправлении; его положение в общей системе управления, существующей в данном государстве и обществе» [74, с. 44].

Выше мы затронули специфику властных полномочий муниципальных

органов, при реализации которых широко используются не только инструменты опосредованной, но и прямой демократии. Сами по себе органы местного самоуправления институционально схожи с государственными, но именно формы непосредственной (прямой) демократии делают отправление муниципальной власти специфичным, т.к. местное самоуправление построено на идее самоорганизации населения и более тесного взаимодействия с ним при решении вопросов местного значения [59, с. 6]. Не случайно известный российский дореволюционный правовед А.Д. Градовский считал, что самоуправление – понятие политическое, определяемое степенью участия общества не только в административных делах местности, но и в общегосударственном управлении [70, с. 18]. Поэтому следует также согласиться с А.А. Уваровым относительно трех базовых целей местного самоуправления, отражающих его комплексный характер и высокое значение для реализации основ конституционного строя. К этим целям относятся развитие народовластия, обеспечения децентрализации, а также эффективности решения вопросов местного значения [81, с. 33].

Таким образом, можно сделать вывод, что при выделении теорий и моделей местного самоуправления следует учитывать не только концептуальное различие взглядов на природу местного самоуправления, но политико-географические особенности. Так, выделяют теорию свободной общины, наиболее последовательно реализуемую в странах англосаксонской правовой системы («англосаксонская модель»), а также государственную теорию местного самоуправления, воплощенную во многих странах континентальной правовой системы («континентальная модель»). Все теории местного самоуправления отличаются друг от друга одним – оценкой взаимосвязи местного самоуправления с государственной властью, что необходимо проводить с учетом исторического и социально-политического контекста. Поэтому в научной литературе часто выделяют и промежуточную «хозяйственную» модель местного самоуправления, делающую акцент на

обеспечении реализации полномочий органов местного самоуправления в хозяйственной сфере.

Понятие местного самоуправления включает в себя следующие сущностные черты:

- осуществление властных полномочий самим населением (жителями) определенной территории – «территориальным коллективом»;
- самостоятельный характер по отношению к системе государственной власти;
- наличие установленного законом круга вопросов, относящихся к их ведению;
- особый характер институциональной (организационной) основы местного самоуправления с преобладанием форм прямой демократии при решении вопросов местного значения.

Тем самым, местное самоуправление – это самостоятельное осуществление властных полномочий непосредственно населением (жителями) некоторой административной территории или формируемыми ими органами по определенному государством кругу вопросов местного значения.

1.2 Концепция местного самоуправления в Конституции РФ 1993 г.

Мы убедились, что теоретические подходы к местному самоуправлению, действительно, коррелируют с политико-географическими особенностями государств. Идеи, сформированные учеными, отражают некоторый оптимальный консенсус относительно роли местного самоуправления в государстве, однако, при проведении таких идей в жизнь через принимаемые законы и практику происходит их дальнейшее развитие. В.А. Щепачев обращает внимание, что теория местного самоуправления – это своего рода идеализированная конструкция, которая находится в постоянном взаимовлиянии с реалиями [95, с. 10-11]. А.Е. Поторопина

обращает внимание, что при первичной законодательной регламентации местного самоуправления еще неясно насколько правильно сделан выбор концепции [68, с. 3-4].

В предыдущем параграфе мы указывали на две базовые теории (концепции) местного самоуправления, отличающиеся отношением последнего к государству: англосаксонскую и континентальную, при этом, нами было отмечено, что в Конституции РФ провозглашена первая концепция, однако, следует более подробно проанализировать конституционные положения. В дальнейшем это позволит более точно указать на произошедшие в ходе конституционной реформы 2020 г. трансформации.

Так, следует, в первую очередь, обратиться к ст. 130 Конституции РФ, которая конкретизирует, как субъектов местного самоуправления и их институциональный механизм, формируемый на муниципальном уровне, так и сферу реализации местного самоуправления. Именно данная статья позволяет относить воплощенную в Конституции РФ концепцию к разновидности теории свободной общины.

Определения субъектов местного самоуправления в ст. 130 Конституции РФ как «население» (ч. 1) и «граждан» (ч. 2) соответствует Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. В ряде уставных документов муниципальных образований используется словосочетание «местное сообщество», которое в принципе синонимично вышеуказанным терминам. Тем самым, основным субъектом местного самоуправления признается население определенной территории, то есть территориальный коллектив, самостоятельно решающий вопросы своей жизнедеятельности [80, с. 43]. Следует также уточнить, что термин «граждане» отражает более индивидуализированный подход к субъектам местного самоуправления. В свою очередь, органы местного самоуправления, как выборные, так и назначаемые, признаются как бы вторичными субъектами местного самоуправления, полномочия которых производны от прав на решение

вопросов местного значения отдельных граждан и населения муниципального образования [80, с. 43].

В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ конкретизирована сфера компетенции местного самоуправления через термин «вопросы местного значения». При этом особенности таких вопросов могут быть конкретизированы лишь при анализе принятого во исполнение конституционных положений законодательства и практики Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П указывается, что вопросы местного значения связаны с удовлетворением основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление непосредственно и через органы местного самоуправления – муниципальной власти [74, с. 66]. В федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 2 отражены два основных критерия для раскрытия специфики вопросов местного значения:

- направлены на решения основных вопросов, связанных с жизнедеятельностью населения: социальная сфера, здравоохранение, образование, коммунальное обслуживание;
- их решение предполагает возможность вовлечения населения в принятие решений.

В главе 1 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя, в том числе базовые территориальные и политические характеристики властного механизма нашей страны, также можно найти положения, касающиеся местного самоуправления. Н.Л. Пешин, проанализировав их во взаимосвязи со ст.ст. 130-131 Конституции РФ, сформулировал обширный перечень характеристик местного самоуправления:

- возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ст. 12 и 130);
- местное самоуправление организационно обособленно от органов

государственной власти (ст. 12);

- для реализации права на местное самоуправление предусмотрены различные организационные возможности (ст. 131);
- муниципальные образования юридически равны между собой и во взаимоотношениях с государством, но, в то же время, дифференцированы в силу местных обычаев и традиций, политико-географического устройства (ст. 130, ч. 1 ст. 131);
- соблюдение прав и свобод человека определяет смысл деятельности органов местного самоуправления (ст.ст. 2, 12, 18 и 130);
- органы местного самоуправления действуют гласно и в рамках общероссийской законности (ст. 15);
- органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения необходимыми материально-финансовыми ресурсами, как собственными, так и привлеченными через взаимодействие с государственными органами (ст. 132);
- право местного самоуправления обеспечивается в том числе судебной защитой и не может быть ограничено федеральными законами (ст. 133);
- несение ответственности местной власти, ее органов и должностных лиц перед населением соответствующего муниципального образования (ст.ст. 3, 130, 131) [64, с. 25-26].

Конечно, как уже отмечено нами, законодательство воплощает в себя как бы идеальный тип местного самоуправления, который в реальности приобретает новые черты. В том числе это выражается в следующем: модель местного самоуправления конкретной страны может синтезировать в себе черты различных концепций местного самоуправления. Т.Я. Хабриева отмечает, что «...наличие конституционных положений о местном самоуправлении, законодательства о местном самоуправлении, соответствующего букве Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, еще не создает действительно эффективно работающей

системы местного самоуправления, не предусматривает действенного механизма его «самозащиты» [82]. В ст. 12 Конституции РФ содержатся принципиальные положения о признании и гарантиях местного самоуправления со стороны государства, а данная норма, находящаяся в первом разделе основного закона, не может быть изменена иначе как посредством принятия новой Конституции РФ. В частности, Н.В. Постовой считает, что из конституционных положений прямо вытекает положение о том, что население является обладателем муниципальной собственности, т.е. собственником муниципального имущества, а собственность способствует обособлению субъекта правоотношений, выделению его среди других субъектов, придает ему самостоятельность в действиях [67, с. 6-7].

А.А. Захаров закономерно относит к институтам самозащиты конституционных основ местного самоуправления, помимо сложности внесения изменений в соответствующий раздел, деятельность Конституционного Суда РФ, который в своей практике сформулировал следующие критерии допустимого ограничения автономии местного сообщества в реализации конституционного права на самоуправление:

- прямое вмешательство государственных органов в процессы формирования органов местного самоуправления недопустимо;
- решения органов местного самоуправления не должны дублировать решения органов государственной власти [41, с. 7-8].

Однако, как указывают многие специалисты, с начала 2000-х годов проводятся параллельные процессы реорганизации государственного управления и местного самоуправления, которые ведут к усилению влияния государства на местах. Основанием такого фактического реформирования стало то, что изначально органам местного самоуправления были отданы полномочия по обеспечению жизнедеятельности населения, не обеспеченными необходимыми собственными ресурсами. По сути, у муниципальных органов отсутствовала собственная материальная база, что делало их зависимыми от государственного бюджета.

А.А. Балмасова указывает, что принятие 6 октября 2003 г. федерального Закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в России ознаменовало смену фундаментальной основы местного самоуправления, что выразилось в переходе от англосаксонской модели свободной общины к континентальной государственной модели местного самоуправления с элементами хозяйственной модели [23, с. 7]. Пожалуй, в дальнейшем данная тенденция становилась более явной, что будет более подробно рассмотрено нами далее.

В.Н. Лазарев считает, что в силу расхождения конституционных положений и практики регулирования и реализации местного самоуправления проявился некоторый кризис изучаемого института, в основе которого лежит противоречие между потребностью, направленной на становление и развитие местных сообществ и способностью общества и государства обеспечить нормальные условия для их жизнедеятельности [52, с. 7]. Трудности проведения реформы местного самоуправления, по мнению специалистов, обусловлены слабой «проработанностью» её экономических основ. Ведь если нет полноценных экономических основ местного самоуправления, то все остальные основы (правовые, организационные, политические) останутся в бездействии [38, с. 30].

Ряд специалистов полагают, что в целом внедрение в Конституцию РФ англосаксонской модели местного самоуправления было поспешным и не учитывало исторический опыт России и ее территориальную специфику. Это привело к политике «встраивания» органов местного самоуправления в «вертикаль» власти и, как следствие – административное, бюджетное перераспределение средств, бюрократизацию, отчужденность органов местного самоуправления от населения [29, с. 150]. Несмотря на прогрессивный характер теории свободной общины, мы можем заметить дефекты выбранного подхода к закреплению основ местного самоуправления в России. Не всегда стремление к философскому идеалу оправданно применительно к созданию механизма правового регулирования. Учитывая

политико-географические и социально-экономические особенности нашей страны, почти сразу после принятия Конституции РФ обнаружился дефект в соответствующем регулировании основ местного самоуправления. Главным образом, эти дефекты связаны с корреляцией процессов наделения органов местного самоуправления дополнительными полномочиями и соответствующими материальными ресурсами на их осуществление. И в настоящее время, по-прежнему, недостаточно урегулирован порядок наделения органов местного самоуправления финансовыми ресурсами для осуществления отдельных государственных полномочий, которые передаются на муниципальный уровень. Подобное рассогласование влекло сложности в распределении полномочий между государством и органами местного самоуправления, а также создавало риски для населения по сужению возможности полноценно осуществлять право на участие в местном самоуправлении. Последнее вызвано тем, что решение вопросов привлечения и распределения государственных бюджетных средств, а не собственных ресурсов муниципальных образований, неизбежно влечет к бюрократизации и увеличению избираемых и формируемых муниципальных органов.

Таким образом, можно сделать *вывод*, что в Конституции РФ воплощена модель местного самоуправления с преобладанием элементов англосаксонской концепции местного самоуправления с большей самостоятельностью муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Однако впоследствии с разработкой и принятием специального законодательства стало наблюдаться противоречие между провозглашёнными конституционными принципами и политикой государства в отношении местного самоуправления. С другой стороны, возможно следует вести речь о формировании наиболее приемлемой модели местного самоуправления для России, которая синтезирует в себе черты различных концепций местного самоуправления.

1.3 Историко-правовой анализ законодательства о местном самоуправлении

Анализ истории формирования современной модели местного самоуправления позволяет выявить причины трансформация его правового регулирования, произошедшие в ходе конституционной реформы 2020 г. Как справедливо отмечает О.А. Андреева, несмотря на то что в России лишь относительно недавно появился сам концепт местного самоуправления, местное самоуправление как явление осмысливалось и развивалось на протяжении нескольких столетий, а каждый исторический этап диалектически взаимодействовал с предыдущим, вбирая его достижения или отвергая их [18, с. 11].

В качестве юридического термина «местное самоуправление» было впервые отражено в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», но было бы недальновидным вести историю развития феномена с этого времени. Л.Т. Чихладзе указывает, что местная (общинная) власть является первой формой управления как в рамках определенной локальной общности, так и в человеческом обществе в целом [87]. О.И. Баженова развивает этот тезис, считая что труды Платона, Аристотеля, Демосфена могут с полным правом рассматриваться и как исходная основа построения теорий государственного управления с опорой на общинную власть, которая была как бы легитимизирована в полисной системе Древней Греции [21, с. 22-23]. То есть на начальном этапе человеческой истории мы можем увидеть роль общины как простейшей саморегуляции жизни общностей, а также ее опосредованность государством, что наблюдалось и в России [75, с. 59-65].

Вышеназванные рассуждения важны для нас в силу ответа на вопрос об отправной точке развития местного самоуправления как феномена и как института, регламентированного законодательством. И.Н. Иваненко отмечает, что до XVI в. на Руси существовало общинное самоуправление при

минимальном участии княжеской власти, тогда как с XVI в. стали создаваться первые органы губного и земского самоуправления – губные избы. Мы согласны с И.Н. Иваненко в том, что не совсем корректно рассматривать губные избы в качестве полноценных органов местного самоуправления. Они являлись скорее карательными органами царской администрации, выполняя, в первую очередь, задачи по борьбе с преступностью, а уже впоследствии осуществляющие функции по учету населения в целях возложения податей [43].

Первые попытки реформирования системы управления на местах посредством губных изб предпринимались Петром I, который в 1702 г. упразднил губных старост и передал их функции воеводам, которые должны были управлять совместно с особыми дворянскими советами, члены которых избирались дворянами из своей среды.

Учреждение губерний в 1708 г. было связано именно с усилением начала централизации управления. Если упомянутых губных старост и воевод было огромное количество ввиду неустойчивости территориального деления, то первоначально было учреждено восемь губерний, а губернаторам была подчинена вся власть на соответствующей территории. В дальнейшем вплоть до конца XIX века количество губерний увеличивалось и их территориальные границы и административные центры стали во многом напоминать современное административно-территориальное деление России. Элементы самоуправления по образцу государств Западной Европы планировались Петром I к внедрению лишь в городах, для чего и был принят в 1721 г. Устав Главного магистрата, однако, его положения в связи со смертью императора не были в полной мере реализованы. Лишь при Екатерине II в ходе городской реформы официально были утверждены отдельные элементы местного самоуправления с введением выборного начала в условиях централизованного государства [55, с. 65-66].

На протяжении XVIII в. все реформы государственного управления и управления на местах проводились с опорой на сословную организацию

общества. В свою очередь, сословия имели свои корпоративные структуры, для которых были характерны элементы самоуправления (например, дворянское собрание). После Екатерины II вплоть до правления Александра II в России происходили социальные процессы, связанные деградацией сословной организации общества, расширение гражданских свобод личности привели к значительным изменениям облика стран Западной Европы к концу XVIII - началу XIX в. Развитие в них новых представлений о государстве, изменение принципов организации и деятельности государственных учреждений способствовало решению проблем административной централизации, господству бюрократии и привилегированных сословий.

Отмена в 1861 г. крепостного права, осуществленное указом императора Александра II, стала ключевым событием, повлиявшим на социальную структуру Российской Империи. И запустившим серьезные политико-экономические процессы. Крестьяне были освобождены без наделения землей, что привело, с одной стороны, к финансовому закабалению тех, кто планировал продолжать крестьянский уклад и возделывать землю, а также к широкомасштабной миграции остальных [36, с. 22]. Неизбежно это поставило вопросы об официальном признании общинной власти крестьянских сходо́в на местах.

С 1861 г. в России официально оформилась двухступенчатая модель крестьянского самоуправления, включавшая в себя сельский и волостной уровень. На сельском уровне объединялись, как правило, жители одного или нескольких сел. Основным органом управления на сельском уровне стал сельский сход, который избирал старосту. На этом же уровне функционировал своего рода общинный суд, который не рассматривался в качестве части судебной системы. В свою очередь, на волостном уровне функционировал волостной сход, избирался волостной старшина и формировался волостной суд, который официально являлся первым уровнем судебной системы. Эти два уровня самоуправления были взаимосвязаны

между собой и серьезно упорядочили отношения между крестьянами [36, с. 24-25].

Следует отметить и то, что государство также оставляла за собой контроль за крестьянской жизнью посредством учреждения губернских присутствий по крестьянским делам, в которые входили представители и дворянских обществ. Е.Е. Евланова отмечает, что государственный контроль распространялся в основном на волостной уровень крестьянского самоуправления, члены губернских присутствий обладали правом решающего голоса при возникновении спорных ситуаций [36, с. 25].

В течение первых пяти лет после отмены крепостного права все вышеперечисленные изменения в системе крестьянского самоуправления затронули лишь помещичьих крестьян, однако, в Российской Империи выделялась и особая группа государственных (в том числе дворцовых) крестьян – целые деревни управлялись непосредственно представителем государства и управляющими от царской семьи. Лишь в 1866 г. система крестьянского самоуправления, описанная выше, включающая в себя сельские сходы и сельских старост, волостные сходы и волостных старшин, стала распространяться и на государственных крестьян [40, с. 58].

В 1864-1870 гг. в Российской Империи была проведена земская реформа, которая, по мнению В.А. Замятиной, испытала на себе влияние хозяйственной теории местного самоуправления. Это выразилось в том, что государство попыталось более четко очертить сферу компетенции земств, то есть местных учреждений, сведя ее к удовлетворению базовых потребностей населения и улучшению качества социального обслуживания [77, с. 52]. Поэтому на примере исторического материала хорошо видно, как разграничиваются между собой перечисленные нами ранее теории. Первые преобразования после отмены крепостного права привели к появлению подлинного самоуправления, когда государство практически полностью самоустранилось от участия в общинной жизни крестьян, оставив за собой возможность косвенного контроля через губернские присутствия. Тогда как

впоследствии на местном уровне была впервые очерчена особая компетенция земств – во многом похожих на современные органы местного самоуправления.

Следует отметить, что Положение о земских губернских и уездных учреждениях 1864 г. предусматривало в ст. 5 за земскими учреждениями право приобретать и отчуждать имущество. Тем самым, местные органы приобретали материальную независимость от государства, что позволяло им более эффективно осуществлять самостоятельную социальную политику. Аналогичные возможности получали и органы городского самоуправления, согласно ст. 116 Городового положения 1870 г. [90, с. 19] Основу новой городской реформы впервые составили принципы бессословного имущественного ценза, а также разделения органов законодательной и исполнительной власти на местах. Н.Н. Окутина полагает, что Городовое Положение, принятое в 1870 г., закрепляло весьма важные правовые гарантии, препятствующие установлению подавляющего административного контроля со стороны органов государственной власти [61, с. 35]. Тем самым, в Российской Империи во многом были воплощены идеи петровского времени о предоставлении большего самоуправления именно городам, как особым административно-территориальным образованиям.

В 1890-1892 гг. в рамках контрреформ Александра III упомянутые выше Положения 1864 г. и 1870 г. были заменены на новые положения (Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение 1892 г.), которые серьезно меняли подход к природе местного самоуправления. В этот период стала преобладать идея о государственной природе местного самоуправления, которая разделялась и большинством отечественных теоретиков права и конституционалистов. Поэтому обратной стороной стало наделение органов местного самоуправления властными полномочиями исходя из предметов ведения земского и городского самоуправления [35, с. 22-23].

Тем самым, именно в XIX в. была осознана необходимость

организации местной власти на иных принципах, нежели это было свойственно централизованной системе полицейского государства, результатом чего и стало проведение реформ в местном управлении стран Западной Европы, в том числе и Российской империи [94, с. 46]. С началом XX в, после первой русской революции 1905 г., снова наметилась некоторая тенденция к либерализации местного самоуправления. Предполагалось, что права местного самоуправления будут расширены [22, с. 4]. Однако в это время гораздо более серьезным изменениям подверглась система центрального управления, включившая в себя парламентский орган – Государственную Думу.

В результате революционных событий 1917 г. и последовавшего за ними образования Советского государства в стране устанавливается новая система государственного устройства, где вся власть принадлежала де-факто государству, а декларативно рабочему классу, реализуемого властные полномочия через систему советов. Формально такие Советы выглядели как элементы самоуправления, но, как отмечают специалисты, в советских конституциях последовательно проводилось положение, что народ осуществляет именно государственную власть через Советы депутатов, составляющие политическую основу СССР [88, с. 22]. Примечательно, что В.А. Щепачев сравнивает действующие конституционные положения о местном самоуправлении в системе единой публичной власти с положениями Конституции СССР 1977 г., согласно ст. 89 которой Советы народных депутатов от Верховного Совета СССР до городских, поселковых и сельских Советов составляли единую систему органов государственной власти [93, с. 30-36].

В 1990 г. был принят Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который, как следует согласиться с В.А. Щепачевым, был основан на идее возврата к подлинному самоуправлению советов, о котором шла речь в политической программе большевиков в 1917 г. Декларировалось, что самоуправления

будет представлять собой систему самоуправляющихся трудящихся. На уровне РСФСР в результате последовательного изменения законодательства произошел отказ от принципа демократического централизма, органы местного самоуправления были организационно обособлены от органов государственной власти (местных Советов народных депутатов в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах от Советов народных депутатов иных (вышестоящих) уровней). Это и нашло отражение также и в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» [93, с. 35].

Вряд ли можно утверждать, что конституционная парадигма по состоянию на 1993 г. – это завершение эволюционного процесса развития местного самоуправления в России. Нами уже указывалось, что фактически реформа местного самоуправления стала осуществляться при реорганизации государственного управления с начала 2000-х гг., когда наметились признаки централизации [32, с. 322].

Следующим этапом реформирования местного самоуправления стало принятие федеральных законов от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ и от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, направленных на изменения в организации муниципальной власти. В.И. Васильев и Д.Б. Сергеев также рассматривают эти законы в русле тенденции к централизации и «огосударствлению» местного самоуправления [30, с. 149].

Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление прошло длительное становление в России. Следует отметить, что вплоть до середины XIX в. в России на местном уровне преобладало общинное самоуправление, где основным субъектом была крестьянская община, хотя уже с начала XVIII в. осуществлялись попытки внедрения органов самоуправления в городах. В период Великих реформ Александра II произошло освобождение крестьян от крепостной зависимости, что неизбежно повлекло серьезные изменения в социальном строе Российской Империи и поставило власти перед необходимостью упорядочивания новых

хозяйственных отношений на местах. В 1861 г. была проведена реформа крестьянского самоуправления, в 1864 г. – Земская реформа, неразрывно связанная с введением городского самоуправления в 1870 г. Поэтому именно с середины XIX в. можно проводить историко-правовой анализ местного самоуправления как правового института.

На примере исторического материала хорошо видно, как разграничиваются между собой существующие теории местного самоуправления: свободной общины, хозяйственная и государственная теории. Российские ученые и реформаторы XIX в. в поисках оптимальной модели местного самоуправления соотносимой и с государственным управлением становились приверженцами той или иной концепции. Так, первые преобразования после отмены крепостного права привели к появлению подлинного самоуправления, когда государство практически полностью самоустранилось от участия в общинной жизни крестьян, оставив за собой возможность косвенного контроля через губернские присутствия. Условно именно такую модель можно признать воплощением идеи свободной общины. Впоследствии на местном уровне была впервые очерчена особая компетенция земств – во многом похожих на современные органы местного самоуправления. Это можно рассматривать как воплощение элементов хозяйственной теории местного самоуправления. В рамках контрреформ конца XIX в. стала преобладать идея о государственной природе местного самоуправления, которая разделялась и большинством отечественных теоретиков права и конституционалистов. То есть реформирование местного самоуправления осуществлялась в условиях поиска наиболее оптимальной для России модели и сохранения баланса между государственными и местными органами.

После революции 1917 г. традиция развития местного самоуправления была прервана, начав возрождаться только в период демократических реформ 1990-х гг., завершившихся принятием действующей Конституции РФ

Глава 2 Особенности реализации конституционной концепции местного самоуправления в законодательстве России

2.1 Территориальные основы местного самоуправления

Понятие «основы местного самоуправления» применялось в названии ряда разделов и глав законодательных актов начала 90-х гг.: в законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.) [15], законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) [14], в федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13]. В настоящее время данный термин практически не используется, что не отменяет его доктринального значения.

Фундаментом местного самоуправления, как следует из рассмотренных нами теорий местного самоуправления, является признание права населения муниципального образования, как членов территориального коллектива, на решение вопросов местного значения, как непосредственно, так и через формируемые муниципальные органы власти. Поэтому закономерно, что категория основ местного самоуправления соотносится в научной литературе с такой категорией как основы конституционного строя. Соответственно, при таком подходе они рассматриваются как совокупность установленных Конституцией РФ и законами норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные коренные общественные отношения [28, с. 52]. Действительно, основы местного самоуправления являются составной частью основ конституционного строя и на их базе создается и держится вся система, все правовое здание местного самоуправления [21, с. 34]. Тут следует подчеркнуть, что местное самоуправления само по себе выступает одной из важнейших составляющих конституционного строя, обеспечивающим подлинное народовластие. Это подтверждается и положениями ранее действовавшего Закона Самарской области «О местном

самоуправлении в Самарской области», в ст. 7 которого были закреплены следующие основные принципы местного самоуправления:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- признание за местным сообществом собственных полномочий (полномочий по решению вопросов местного значения);
- самостоятельность местного самоуправления в пределах собственных полномочий, в том числе экономическая и финансовая;
- организационная обособленность органов местного самоуправления и взаимодействие их с органами государственной власти Российской Федерации и Самарской области в осуществлении общих задач и функций;
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов муниципального образования полномочиям органов местного самоуправления;
- многообразие форм организации местного самоуправления и самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления;
- государственная гарантия местного самоуправления;
- учет общественного мнения и привлечение общественных структур на договорной основе к деятельности органов местного самоуправления с соблюдением принципа политического и социального плюрализма [16].

Как известно, основы конституционного строя закреплены в главе 1 Конституции РФ [1] в самом общем виде, а также в главах 2, 3, 8 основного закона и конкретизируются в законодательстве. Местное самоуправление тесно связано с федеративным принципом территориального устройства, который предполагает децентрализацию власти в государстве, создание самостоятельных в своих предметах ведения субъектов. Н.Ю. Молчаков

обращает внимание, что федерализм закладывает основу и для местного самоуправления как реализуемого в России в пределах административно-территориальных границ [56, с. 4]. Тем самым, мы видим, насколько важны положения основного закона в части установления территориальной основы местного самоуправления.

Однако, мы полагаем, что нельзя сводить основы местного самоуправления сугубо к нормам-принципам. Как следует из вышеизложенного, в таком случае основы местного самоуправления как бы «растворяются» в основах конституционного строя. Конечно, местное самоуправление – это и правовой институт, совокупность норм, регулирующих различные стороны организации и осуществления местной (муниципальной власти), но, помимо этого, важна фактическая сторона названных процессов. Примечательно, что многие отечественные ученые-конституционалисты видят в основах местного самоуправления эту фактическую сторону. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют основы местного самоуправления как совокупность определенных предпосылок и условий, лишь при наличии которых возможно реальное и эффективное местное самоуправление [51, с. 250]. С.А. Авакьян также полагает, что следует различать юридическую и фактическую сторону основ местного самоуправления, относя к последней территориальные, организационные, финансовые основы [74, с. 45].

Таким образом, основы местного самоуправления представляют собой фундамент осуществления местного самоуправления с учетом территориальной, организационной специфики и особенностей компетенции. Конечно, говоря об основах местного самоуправления, мы не можем не затронуть как фактическую, так и правовую основу. Можно сказать, что правовые основы местного самоуправления формируются во многом с учетом специфики фактической основы – тех социально-экономических, культурных и политических условий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Территориальная основа местного самоуправления воплощена в нормах-принципах, на основе которых формируется территориальная организация местного самоуправления и функционируют территориальные коллективы. Административно-территориальное деление устанавливает территориальные границы и для местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ, границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются, в первую очередь, с учетом разграничения территории субъекта РФ между поселениями, муниципальными и городскими округами, муниципальными районами, куда входят также территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории. Законами субъектов устанавливаются границы муниципальных образований и особенности осуществления местного самоуправления в некоторых из них [6]. В ст. 4 Закона Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» применительно к видам сельских муниципальных образований указаны следующие разновидности таких территориальных единиц: поселок, село, деревня, хутор, железнодорожная станция, железнодорожный разъезд, железнодорожная казарма, железнодорожная будка, кордон, кошара, аул [7]. Тем самым, законодатель оставляет возможность выбора названия муниципального образования с учетом исторических факторов формирования.

Также, как и в большинстве зарубежных стран, в России система муниципальных образований не является одноуровневой, включает в себя несколько уровней и видов муниципальных образований, которые имеют различный объем полномочий. Согласно ч. 1 ст. 10 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских,

сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Обращает на себя внимание различие объема полномочий и статуса муниципальных образований. По этому поводу в научной литературе встречается мнение, что это своего рода организационно-правовое оформление различных публичных территориальных коллективов, которые отличаются между собой и имеют свою специфику [60, с. 43-44].

Параметры муниципального образования должны способствовать наиболее эффективному удовлетворению потребностей населения и решению вопросов местного значения [20]. Как справедливо отмечает Д.Б. Сергеев, существенным признаком муниципального образования должна по идее стать приближенность к населению, однако, можно увидеть, как государственные и местные органы по своей приближенности практически полностью идентичны и доступны гражданам [72, с. 489-490]. Мы согласны с рядом специалистов в том, что такой вопрос доступности и приближенности населению органов местного самоуправления в большей степени актуален для низового уровня местного самоуправления в сельской местности, то есть местного самоуправления в сельских поселениях [26, с. 16]; [47, с. 52]; [83, с. 21]. В свою очередь, как отмечает И.В. Ирхин, для жителей административных центров субъектов РФ органы государственной власти соответствующего субъекта Федерации также приближены, как и муниципальные органы власти [46, с. 160-171].

Таким образом, можно сделать вывод, что основы местного самоуправления представляют собой фундаментальную базу местного самоуправления, которая делает возможным его осуществления с учетом территориальной, организационной специфики и особенностей компетенции. Параметры муниципального образования должны способствовать наиболее эффективному удовлетворению потребностей населения и решению вопросов местного значения. Можно говорить о том, что правовые основы местного самоуправления сформированы во многом с учетом специфики

фактической основы – тех социально-экономических, культурных и политических условий, в которых местное самоуправления осуществляется. Так, территориальная основа местного самоуправления воплощена в нормах-принципах, на основе которых формируется территориальная организация местного самоуправления и функционируют территориальные коллективы. В настоящее время территориальной основой местного самоуправления по общему правилу является современное административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации, которое учитывает историческую специфику местности и это отражается, главным образом, в самоназваниях сельских поселений. Различный объем полномочий предусмотренных законодательством муниципальных образований подтверждает то, что они являются не столько территориями, сколько организационно-правовыми формами местных сообществ, членами которых выступают граждане России, постоянно проживающие на территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Применительно к трансформации территориальных основ местного самоуправления наиболее остро стоит проблема сокращения низового уровне муниципальных образований – сельских поселений, ведь именно в сельской местности органы местного самоуправления являются основными единицами системы публичной власти вообще.

2.2 Организационные основы местного самоуправления

Рассмотрение территориальной основы местного самоуправления позволило установить специфику местного сообщества как территориального коллектива, осуществляющего муниципальную власть, то есть решающего вопросы местного значения. Такая власть может осуществляться, как непосредственно, так и опосредованно, поэтому от территориальных основ местного самоуправления мы закономерно переходим к организационным основам.

В предыдущем параграфе мы, в развитие положений Конституции РФ и законодательства о местном самоуправлении, устанавливающих возможность осуществления местного самоуправления, как непосредственно, так и опосредованно, указывали, что муниципальная власть должна быть построена таким образом, чтобы более широко вовлекать население в принятие решений, связанных с жизнедеятельностью соответствующего территориального коллектива. Указанное положение о двойственности местного самоуправления должно быть раскрыто именно в организационном плане: как на уровне закона и практики обеспечивается возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

В законодательстве термин «организационные основы местного самоуправления» не раскрыт, но встречается в некоторых положениях федерального закона № 131-ФЗ и региональном законодательстве. Мы согласны со специалистами в детализации названной категории посредством выделения широкого и узкого значений. В первом случае речь идет о формировании структуры органов местного самоуправления, тогда как во втором случае – о всех возможных формах осуществления муниципальной власти, в том числе построенных на началах непосредственной демократии [65].

Ведя речь об организационных основах местного самоуправления в узком смысле, следует обратиться к ст. 34 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой закреплено, что в структуру органов местного самоуправления в обязательном порядке входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Также в данную структуру может входить контрольно-счетный орган муниципального образования.

В базовом для организации местного самоуправления в России законе применительно к каждому из органов местного самоуправления конкретизируется структура и наименование, а также порядок избрания и формирования. По сути, хоть и согласно ч. 4 ст. 34 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления и не входят в систему органов государственной власти, структурно они воспроизводят принципы организации государственной власти с ее разделением властей на основании ст. 10 Конституции РФ.

Так, согласно ч. 10 ст. 35 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представительный орган, формируемый населением из избранных депутатов или глав муниципальных образований (в специально оговоренных случаях, связанных с численностью населения муниципального образования), имеет исключительную компетенцию, в которую входят наиболее существенные вопросы функционирования муниципального образования:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и

- учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
 - определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
 - контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
 - принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
 - утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Также представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Глава муниципального образования, согласно ст. 36 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом

муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Своего рода исполнительная власть в муниципальном образовании осуществляется местной администрацией, которой руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. В качестве главы местной администрации, согласно ст. 37 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может выступать глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. В Законе об общих принципах организации местного самоуправления в ч. 6.1. ст. 37 специально оговорено, что глава местной администрации:

- подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
- обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;
- обязан сообщить в письменной форме главе муниципального образования о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с

которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Примечательно, специалистами обосновывается важность последовательного разграничения функций главы муниципального образования и главы муниципального исполнительного органа (администрации). Такое разграничение основано и на особенностях формирования – наделения властью данных субъектов: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, а главой местной администрации является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. В соответствии с данными положениями, главой муниципального образования и главой местной администрации могут быть разные лица, а способы замещения этих должностей определяет одну из моделей организационных основ местного самоуправления получившую название «избранный мэр и сильный управляющий» [49, с. 765].

Помимо вышеперечисленных «элементарных» органов структуры муниципальной власти, в муниципальном образовании могут создаваться контрольно-счетный орган муниципального образования в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля, а также избирательная комиссия муниципального образования, которая организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Тем самым, население муниципального образования самостоятельно в решении вопроса о структуре органов местного самоуправления.

Особенности непосредственной демократии на местном уровне раскрываются в широком аспекте организационных основ местного самоуправления. Тем самым, в широком аспекте такие основы предполагают выделение видов форм прямой демократии – иных формах власти, реализуемых вне обязательных структур муниципальной власти [38, с. 30]. К сожалению, как отмечает Н.С. Тимофеев, зачастую уделяется мало внимания формам прямой демократии на муниципальном уровне, что связано с объективными процессами бюрократизации муниципальной власти. В научной литературе во многом воспроизводятся законодательные положения о структуре органов местного самоуправления [76, с. 52-63].

Можно согласиться с Е.В. Гриценко в том, что формы непосредственной демократии на местном уровне в наибольшей степени соответствуют не только природе местного самоуправления, но и конституционной природе Российской Федерации как демократического [34, с. 51]. В Конституции РФ закреплено, что выборы и референдум являются высшими формами власти – то есть речь идет о непосредственном принятии решений населением, наделении органов власти полномочиями от народа. Поэтому местное самоуправление, организационно построенное, в том числе на формах прямого волеизъявления, способствует упрочению демократических начал.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно дополнил основные формы непосредственной демократии по сравнению с аналогичным федеральным законом 1995 г. Сравнительный анализ норм федеральных законов 2003 г. и 1995 г. показывает, что, во-первых, законодатель сохраняет преемственность форм прямой демократии при осуществлении местного самоуправления; во-вторых, существенно (практически в два раза) увеличивает их количество [92, с. 6-10].

Больше всего были скорректированы положения Конституции РФ в части влияния государства на формирование органов местного

самоуправления. В настоящий момент такое влияние существенно выше и глава субъекта РФ может напрямую воздействовать на эти процессы в порядке и случаях, установленных законом. Тем самым, принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ серьезно влияют именно на организационные основы местного самоуправления, внедряя элементы прямого государственного управления в осуществление муниципальной власти через участие в формировании соответствующих органов.

В России источником власти выступает единый многонациональный народ, отсюда следует вывод о единстве самой власти, однако, полагаем, что это не влечет организационного единства власти [20, с. 18]; [24, с. 30]. Следует согласиться с авторами, считающими, что наиболее рациональным представляется подход, в соответствии с которым местное самоуправление рассматривается как институт гражданского общества, осуществляющий свою деятельность в тесной взаимосвязи с государством. Это следует из положений, касающихся местного самоуправления, выведенных нами из теоретического анализа ранее:

- население муниципального образования выступает основным субъектом местного самоуправления;
- население непосредственно участвует в решении вопросов местного значения;
- формы прямого волеизъявления населения муниципального образования также относятся к организационным основам местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что организационные основы местного самоуправления должны определяться в узком и широком смыслах. В первом случае речь идет о формировании структуры органов местного самоуправления, тогда как во втором случае – о всех возможных формах осуществления муниципальной власти, в том числе построенных на началах непосредственной демократии.

Ведя речь об организационных основах местного самоуправления в узком смысле, следует обратиться к положениям базового закона о местном самоуправлении, в которой закреплено, что в структуру органов местного самоуправления в обязательном порядке входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Также в данную структуру может входить контрольно-счетный орган муниципального образования.

В широком смысле к организационным основам местного самоуправления относятся формы непосредственного народовластия населения муниципального образования: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан и другие. Такие особые организационные основы местного самоуправления в функциональном плане делают муниципальную власть наиболее динамическим и приближенным к каждому жителю муниципального образования инструментом реализации своих интересов и предоставления различных услуг.

2.3 Основы компетенции органов местного самоуправления

Несмотря на то, что мы приступаем к рассмотрению основ компетенции органов местного самоуправления после анализа территориальных и организационных основ, следует отметить, что именно компетенция во многом определяет существование муниципальной власти, отличной от государственной. Компетенция является тем кругом вопросов местного значения, решение которых и возложено на органы местного самоуправления, что и служит основой для институционализации последних [45, с. 70-71]. Население вправе принимать решения, связанные с коммунальным обслуживанием, благоустройством, социальной сферой согласно хозяйственной теории местного самоуправления [66, с. 89], о которой мы говорили в предыдущей главе.

Тем самым, самостоятельность органов местного самоуправления во многом определяется их компетенцией, которая предусмотрена в ст. 132 Конституции РФ, формирующей обязательный перечень вопросов местного значения. Рассматривая конституционные положения, можно выделить следующие моменты, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления:

- признается наличие вопросов местного значения, отличных от вопросов, связанных с государственным интересом;
- признается право населения муниципального образования непосредственно и опосредованно участвовать в решении вопросов местного значения;
- признается возможность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а также вопросов, решение которых передано государством на муниципальный уровень;
- признается право органов местного самоуправления на материально-финансовое обеспечение решения переданных государством на муниципальный уровень полномочий.

Вышеприведенное свидетельствует о том, что на уровне Конституции РФ и смежного законодательства о местном самоуправлении компетенция признается необходимым элементом муниципальной власти. Специалистами также указывается, что компетенция выступает одним из атрибутивных признаков местного самоуправления [50, с. 542-543]. При этом основы компетенции связаны с иными важнейшими характеристиками местного самоуправления:

- компетенция конкретизирует круг возможностей, возникающих у населения определённого муниципального образования в части участия в решении вопросов местного значения – в этом заключена взаимосвязь компетенции с территориальной основой местного самоуправления;

- компетенция служит основой для институционализации (формирования и признания) органов местного самоуправления, а также компетенция определяет круг вопросов, решаемых населением непосредственно, что определяет тесную связь компетенции с организационными основами муниципальной власти.

Функциональный аспект компетенции также чрезвычайно важен и отражает динамичную сторону основ компетенции. Так, следует согласиться с А.В. Батановым в том, что компетенция вытекает из отраженных в законодательстве функций местного самоуправления, то есть обусловленных сущностными характеристиками направлениями деятельности, определяющих само существование и деятельность муниципальных органов. А.В. Батанов полагает следующую логику воздействия функций местного самоуправления на основы компетенции:

- функции местного самоуправления вытекают из права граждан на местное самоуправление;
- функции местного самоуправления связаны с социальной направленностью муниципальной власти на решение базовых вопросов жизнедеятельности населения муниципального образования;
- функции местного самоуправления конкретизируются в компетенции органов местного самоуправления [25].

Тем самым, компетенция местного самоуправления как бы дифференцирует ту или иную функцию местного самоуправления: экономическую, социальную, культурную и т.д. с учетом территориально-пространственных уровней осуществления муниципальной власти. Отсюда формируется компетенция органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов, муниципальных районов и др.

Пожалуй, негативной тенденцией в части определения компетенции органов местного самоуправления является постепенное стирание границы между ней и компетенцией органов государственной власти ввиду

расширения практики передачи решения государственных полномочий на муниципальный уровень особенно после реформы местного самоуправления 2014-2015 годов. На наш взгляд, реформа 2020 года только усилит данную тенденцию, что постепенно приведет к отвлечению органов местного самоуправления от главной задачи решения вопросов местного значения в сторону реализации переданных полномочий [66, с. 92]. Дело в том, что ранее мы отмечали, что местное самоуправление в гораздо большей степени, чем государственное управление, осуществляется при непосредственном участии населения соответствующего муниципального образования. Для местного самоуправления более характерны формы непосредственной демократии, которые гораздо проще реализовать при решении вопросов местного значения. В свою очередь, преобладание более глобальных целей может привести к дальнейшему отчуждению членов территориального коллектива от реализации муниципальной власти.

О.А. Ежукова справедливо отмечает, что граждане не должны являться просто адресатами реализации норм о компетенции, а сами участвовать в решении вопросов местного значения. В этой связи, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал важность обращения к инструментам участия населения в местном самоуправлении, даже если решение конкретного вопроса законодатель связывает скорее с формируемыми населением муниципальными органами [37, с. 8]. Поэтому при проведении новых преобразований в сфере определения компетенции местного самоуправления следует более взвешенно подходить к вопросу перераспределения полномочий муниципальных органов с органами государственной власти субъектов РФ. В настоящий момент, если исходит из положений законодательства, местное самоуправление может быть фактически упразднено в ходе такого перераспределения, а сфера компетенции муниципальной власти сужена до решения прямо предусмотренных законом вопросов, на что указывает и зарубежными исследователями [99, с. 1427] [100, с. 13].

Таким образом, можно сделать вывод, что компетенция органов местного самоуправления является одной из базовых характеристик местного самоуправления, вытекающей из функциональных основ муниципальной власти. Компетенция местного самоуправления как бы дифференцирует ту или иную функцию местного самоуправления: экономическую, социальную, культурную и т.д. с учетом территориально-пространственных уровней осуществления муниципальной власти. Отсюда формируется компетенция органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов, муниципальных районов и др.

Негативной тенденцией в части определения компетенции органов местного самоуправления является постепенное стирание границы между ней и компетенцией органов государственной власти ввиду расширения практики передачи решения государственных полномочий на муниципальный уровень. В этой связи, необходимо учитывать риски чрезмерного наделяния государством полномочиями муниципальных органов. Это может привести к тому, что соответствующие органы будут в большей степени вовлечены именно в обслуживание государственных интересов, отсюда и необходимость более взвешенного подхода к вопросу перераспределения полномочий муниципальных органов с органами государственной власти субъектов РФ.

Глава 3 Влияние конституционной реформы 2020 г. на реализацию конституционной концепции местного самоуправления

3.1 Трансформация конституционной концепции местного самоуправления

Изменения в ходе конституционной реформы 2020 г., затронувшие основы местного самоуправления, были неоднозначно восприняты в научном сообществе. Мнения ученых оказались полярны: от утверждений о кардинальном пересмотре концепции местного самоуправления до ее закономерной корректировки. В первой главе мы пришли к выводу, что в Конституции РФ воплощена модель местного самоуправления с преобладанием элементов англосаксонской концепции местного самоуправления с большей самостоятельностью муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Однако впоследствии стало происходить формирование наиболее приемлемой модели местного самоуправления для России с учетом ее политико-географических и социально-экономических особенностей, которая синтезирует в себе черты различных концепций местного самоуправления.

Для оценки особенностей трансформации конституционной концепции местного самоуправления следует обратиться к ЗаклЮчению Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 по соответствию положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» положениям первой главы основного закона. В п. 7 названного ЗаклЮчения прямо указано, что изменения «...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» [12]. В Заключении также сделан акцент на положениях ст. 131 Конституции РФ, которые прямо устанавливают ограничения участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления:

- федеральный закон устанавливает порядок и формы участия;
- федеральный закон устанавливает возможность участия в качестве исключения;
- исключительный характер участия должен быть вызван особенностями территории муниципального образования [34, с. 51].

Также для понимания закономерности произошедшей трансформации местного самоуправления следует еще раз вернуться к провозглашенному Президентом РФ назначению публичной власти, на которое задолго до конституционной реформы 2020 г. указывал и Конституционный Суд РФ – реализации в полном объеме конституционного принципа народовластия, означающего принадлежность всей государственной власти народу. Ведь если субъектом власти в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 3) признается многонациональный народ, то власть народа осуществляется путем его непосредственного волеизъявления, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). При этом, как отметил в своем Постановлении 24 декабря 2012 г. № 32-П Конституционный Суд Российской Федерации, «...органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне» [9]. Конституционный Суд РФ и в других своих решениях неоднократно и в разных сочетаниях употреблял понятие «публичная власть»:

«территориальное устройство государства как способ организации публичной власти» [11], «уровень публичной власти» [8], «публичная власть может быть и муниципальной...» [10].

Тем самым, своими решениями орган конституционного нормоконтроля официально ввел в оборот категорию публичной власти, представляющая собой единую систему, интегрирующую органы местного самоуправления и государственные органы. Построение такой системы становится возможным в силу наличия единых конституционных начал и единства многонационального народа России, являющегося главным субъектом власти в стране. Во многом именно благодаря решениям Конституционного Суда РФ стало возможным доктринальное обоснование конституционной реформы 2020 г. в части проведения некоторой интеграции муниципальной и государственной власти.

Следует согласиться с Е.В. Гриценко, которая при анализе последствий конституционной реформы 2020 г. для местного самоуправления обращается к новому Закону о Государственном Совете РФ [5], ранее являющегося больше совещательным органом, не оказывающим серьезное воздействие на федеративные отношения. Между тем, согласно новому пункту «е.5» ст. 83 Конституции РФ, формирование Государственного Совета стало рассматриваться как действие Президента РФ, направленное на обеспечение единства публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). В этом плане следует упомянуть общую тенденцию последних десятилетий, когда вспомогательные второстепенные структуры, упомянутые в Основном законе, становятся важными органами, усиливающими президентскую власть (Администрация, Совет Безопасности).

Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», по мнению Е.В. Гриценко, выходит за пределы правового регулирования. Если ранее действующие положения о данной структуре были направлены на регламентацию порядка формирования и общие принципы деятельности, то в новом нормативно-

правовом акте, принятым в форме федерального закона, затрагиваются вопросы функционирования единой системы публичной власти в целом [34, с. 52-53]. В этой связи, примечательно, что организационный акцент единства системы явно преобладает и в принятом Законе о публичной власти в субъектах РФ [4].

В соответствии с принятым федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», главам субъектов РФ дано полномочие воздействовать на глав муниципальных органов (администраций) и муниципальных образований посредством применения своего рода конституционных мер, схожих с мерами дисциплинарного характера: предупреждения, выговора, отрешения от должности. Мы не случайно сравнили данные конституционные по природе меры, связанные с функционированием власти, с мерами трудового права. В трудовом праве субъектом применения дисциплинарных мер является работодатель, который наделен властными полномочиями по отношению к работникам. В свою очередь, получается, что конституционная реформа 2020 г. фактически оформила руководящее положение государства по отношению к местной власти. Несмотря на то, что данные меры регламентируются как формы участия в формировании и прекращения деятельности муниципальных органов, де-факто такое «участие», очевидно, будет являться решающим. Такой вывод следует из анализа предшествующего подхода к взаимодействию государства и органов местного самоуправления.

Общий посыл новых законов, связанных с окончательным оформлением системы публичной власти, принятых в ходе конституционной реформы, направлен на укрепление общероссийской государственной идентичности всех властных структур [53, с. 41], что, несмотря на провозглашаемое сохранение прежней природы местного самоуправления, создает новые конституционно-правовые условия и задачи деятельности органов местного самоуправления во взаимодействии с органами

государственной власти РФ и в значительной степени органов государственной власти субъектов РФ. Это так или иначе затронуло, по справедливому мнению М.Н. Шалберкиной, все основы местного самоуправления [91, с. 81].

Во-первых, касаясь правовых основ местного самоуправления, то следует отметить, что после конституционной реформы 2020 г. были приняты законы, касающиеся различных сторон местного самоуправления, которые мы проанализировали в настоящей работе, однако, до настоящего времени не был принят новый специальный закон о местном самоуправлении. Проект указанного акта от 2021 г. так и остался на рассмотрении парламента.

Во-вторых, на территориальном уровне серьезные изменения не произошли. Скорее можно говорить о продолжении тенденции к объединению и укрупнению муниципальных образований, что во многом вызвано объективными социальными процессами уменьшения численности населения и его миграцией. Поэтому насущной потребностью становится приближение органов местного самоуправления к населению, перетекающего в крупные административные центры [58, с. 28].

В-третьих, так как органы местного самоуправления были во многом интегрированы с государственными органами, то можно говорить о наиболее серьезной трансформации организационных основ местного самоуправления. Как было указано выше, конституционная реформа 2020 г. фактически оформила руководящее положение государства по отношению к местной власти. Несмотря на то, что меры по отрешению от должности глав администраций и муниципальных образований регламентируются как формы участия государственных органов в формировании и прекращения деятельности муниципальных органов, де-факто такое «участие», очевидно, будет являться решающим. Такой вывод следует из анализа предшествующего подхода к взаимодействию государства и органов местного самоуправления.

В-четвертых, преобразования, вероятно, положительно скажутся на совершенствовании экономической основы местного самоуправления, так как в новой редакции Конституции РФ закрепляются обязанности по финансовому обеспечению делегирования полномочий государством органам местного самоуправления [89, с. 72].

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на провозглашаемое сохранение прежней природы местного самоуправления в ходе преобразований конституционной реформы 2020 г., принятые в ходе ее реализации законы создают новые конституционно-правовые условия и задачи деятельности органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти РФ и в значительной степени органов государственной власти субъектов РФ. Это привело к трансформации всех основ местного самоуправления, наиболее сильно затронувшей организационные основы местного самоуправления и основы компетенции органов местного самоуправления. Несмотря на то, что меры по отрешению от должности глав администраций и муниципальных образований регламентируются как формы участия государственных органов в формировании и прекращения деятельности муниципальных органов, де-факто такое «участие», очевидно, будет являться решающим. Такой вывод следует из анализа предшествующего подхода к взаимодействию государства и органов местного самоуправления.

3.2 Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти

Как отмечалось нами ранее, особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти во многом определяют специфику организационных основ местного самоуправления в России. Рассмотрев ряд решений Конституционного Суда РФ, вынесенных

задолго до конституционной реформы 2020 г., мы пришли к выводу, что местное самоуправление рассматривается как неотъемлемая часть единого механизма управления делами федеративного государства, которая должна быть интегрирована в единую систему публичной власти. Между тем, формируемая Сложившаяся модель разграничения полномочий носит противоречивый характер, не в полной мере учитывает специфику местного самоуправления.

В предыдущей главе при рассмотрении организационных основ и основ компетенции местного самоуправления, мы отмечали, что сфера полномочий органов местного самоуправления с 2003 г. характеризовалась возможностью наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посредством федерального закона и законов субъектов РФ. Действительно, существуют отдельные сферы отношений, в которых без взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления невозможно эффективное осуществление полномочий. Ориентиром определения таких сфер могут быть уже существующие механизмы согласования руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление в сфере образования, государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов, региональный государственный жилищный надзор и государственное регулирование тарифов. Также можно отметить согласование уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по правам человека и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ, а также руководителей территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Передача полномочий государства органам местного самоуправления можно рассматривать как важный аспект взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Делегируемые на местный уровень государственные полномочия на три группы:

- полномочия Российской Федерации, передаваемые органам местного самоуправления напрямую;
- полномочия Российской Федерации, передаваемые органам государственной власти субъекта РФ с правом их полной или частичной передачи органам местного самоуправления;
- полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, передаваемые последними органам местного самоуправления.

Например, напрямую органам местного самоуправления передаются полномочия по воинскому учету (в поселениях, где не создаются военкоматы) и формированию списков присяжных заседателей. По мнению Е.Ю. Шагойко редко делегируются полномочия в социальной сфере и культуре [89, с. 73], а наиболее часто, с точки зрения Е.Ю. Киреевой и Л.А. Нудненко: полномочия по административной деятельности – создание комиссий по делам несовершеннолетних и профилактике правонарушений, отлову бродячих животных и др. [48, с. 63-64] Мы согласны со специалистами, что следует более дифференцированно подходить к контролю государства за передаваемыми на местный уровень полномочиями. Так, в числе сфер, которые необходимо сохранять в сфере контроля государством, должны быть включены защита от чрезвычайных ситуаций (особенно в контексте значительного роста внешних угроз), жилищный контроль, здравоохранение и образование.

Наиболее значимые изменения во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления происходят в сфере формирования органов местного самоуправления. И здесь прежде всего следует отметить изменения, внесенные в Закон № 131 в 2014 и 2015 гг., допускавшие возможность избрания главы муниципального образования и главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Половина членов конкурсной комиссии назначалась представительным органом

соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ. Это увеличивало возможности высшего должностного лица обеспечить избрание на должность главы муниципального образования своего ставленника. Тенденция усиления влияния главы субъекта РФ на избрание главы муниципального образования получила развитие в ходе конституционной реформы 2020 г., когда закрепились возможности избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ. При этом такой глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

Тем самым, в сфере формирования органов местного самоуправления обеспечивается организационная связь исполнительной власти субъекта РФ и муниципального образования в рамках системы публичной власти, вырисовывается вертикаль исполнительной ветви публичной власти. И.С. Андреечев предлагает все-таки стремиться к ограничению такой тенденции посредством ряда мер [19, с. 17-19]. самоуправления и основы компетенции органов местного самоуправления. Несмотря на то, что меры по отрешению от должности глав администраций и муниципальных образований регламентируются как формы участия государственных органов в формировании и прекращения деятельности муниципальных органов, де-факто такое «участие», очевидно, будет являться решающим. Такой вывод следует из анализа предшествующего подхода к взаимодействию государства и органов местного самоуправления.

Во-первых, процедуры согласования назначения могут касаться только отдельных должностных лиц местных администраций. Участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления должно исключать решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления.

Самостоятельность местного самоуправления служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия.

Во-вторых, это может касаться конкретных сфер муниципального управления, для чего федеральному законодателю предстоит определить сферы муниципального управления. Говоря словами Конституционного Суда, такие сферы должны являться одновременно неотъемлемой частью единого механизма управления, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с органами государственной власти субъектов РФ. Также следует учитывать наличие в таких сферах объективно наиболее тесных взаимосвязей органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, складывающихся в процессе реализации возложенных на них функций и задач. Это и предопределяет необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти.

В-третьих, федеральный законодатель, вводя конкретные случаи согласования, должен иметь целью обеспечение эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти, создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта РФ.

В-четвертых, в защиту новых мер по влиянию государства на формирование и деятельность органов местного самоуправления можно сказать, что такое влияние не должно быть всеобъемлющим и осуществляться постоянно. Скорее соответствующие инструменты воздействия на муниципальную власть призваны обеспечить повышения уровня компетенции должностных лиц муниципальных органов, способных к

необходимому конструктивному взаимодействию в целях обеспечения интересов населения муниципального образования.

Таким образом, можно сделать *вывод*, что произошедшие в ходе конституционной реформы 2020 года изменения, связанные с оформлением единой системы публичной власти, свидетельствуют о воплощении в России государственной теории местного самоуправления, которая уже в рамках происходящих до реформы преобразований, стала постепенно преобладать над теорией свободной общины. Это в лучшей степени объясняет специфику новой концепции местного самоуправления, в которой местное самоуправление организационно гораздо более тесно взаимодействует с государственными органами, чем ранее. Конечно, логично и в силу политико-географических особенностей нашей страны, что различные уровни власти должны более тесно взаимодействовать при обеспечении интересов населения, но, между тем, Конституционному Суду РФ и законодателю еще предстоит серьезная работа по обеспечению внутренней согласованности положений измененного конституционного текста о разграничении предметов ведения.

Заключение

На основании анализа сущностных черт местного самоуправления, мы пришли к выводу, что понятие местного самоуправления включает в себя следующие признаки:

- осуществление властных полномочий самим населением (жителями) определенной территории – «территориальным коллективом»;
- самостоятельный характер по отношению к системе государственной власти;
- наличие установленного законом круга вопросов, относящихся к их ведению;
- особый характер институциональной (организационной) основы местного самоуправления с преобладанием форм прямой демократии при решении вопросов местного значения.

Таким образом в работе под местным самоуправлением понимается самостоятельное осуществление властных полномочий непосредственно населением (жителями) некоторой административной территории или формируемыми ими органами по определенному государством кругу вопросов местного значения.

В основе провозглашения самостоятельности местного самоуправления лежит та или иная теория, которая объясняет, что такое местное самоуправление и какая роль ему отводится в государстве. Поэтому рассмотрение теории, по нашему мнению, первично, позволяет лучше объяснить сложившиеся подходы к правовому регулированию и понять направление их трансформации. Так, в настоящий момент Конституции РФ воплощена модель местного самоуправления с преобладанием элементов англосаксонской концепции местного самоуправления с большей самостоятельностью муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Однако впоследствии стало происходить формирование наиболее приемлемой модели местного самоуправления для России с учетом

ее политико-географических и социально-экономических особенностей, которая синтезирует в себе черты различных концепций местного самоуправления. Конституционная реформа 2020 г. оказалась во многом закономерна и закрепила сложившийся в последние десятилетия порядок распределения властных полномочий и финансовых ресурсов. С другой стороны, очевидно, что некоторыми своими итогами реформа вступает в противоречие с концептуальной основой местного самоуправления, изначально отраженной в Основном законе и смежном законодательстве.

На примере исторического материала хорошо видно, как разграничиваются между собой существующие теории местного самоуправления: свободной общины, хозяйственная и государственная теории. Российские ученые и реформаторы XIX в. в поисках оптимальной модели местного самоуправления соотносимой и с государственным управлением становились приверженцами той или иной концепции. Так, первые преобразования после отмены крепостного права привели к появлению подлинного самоуправления, когда государство практически полностью самоустранилось от участия в общинной жизни крестьян, оставив за собой возможность косвенного контроля через губернские присутствия. Условно именно такую модель можно признать воплощением идеи свободной общины. Впоследствии на местном уровне была впервые очерчена особая компетенция земств – во многом похожих на современные органы местного самоуправления. Это можно рассматривать как воплощение элементов хозяйственной теории местного самоуправления. В рамках контрреформ конца XIX в. стала преобладать идея о государственной природе местного самоуправления, которая разделялась и большинством отечественных теоретиков права и конституционалистов. То есть реформирование местного самоуправления всегда осуществляется в условиях поиска наиболее оптимальной для России модели и сохранения баланса между государственными и местными органами.

Несмотря на провозглашаемое сохранение прежней природы местного самоуправления в ходе преобразований конституционной реформы 2020 г., принятые в ходе ее реализации законы создают новые конституционно-правовые условия и задачи деятельности органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти РФ и в значительной степени органов государственной власти субъектов РФ. Это привело к трансформации всех основ местного самоуправления, наиболее сильно затронувшей организационные основы местного самоуправления и основы компетенции органов местного самоуправления. Сложившаяся модель разграничения полномочий носит противоречивый характер, не в полной мере учитывает специфику местного самоуправления.

Произошедшие в ходе конституционной реформы 2020 года изменения, связанные с оформлением единой системы публичной власти, свидетельствуют о воплощении в России государственной теории местного самоуправления, которая уже в рамках происходящих до реформы преобразований, стала постепенно преобладать над теорией свободной общины. Это в лучшей степени объясняет специфику новой концепции местного самоуправления. Конечно, логично и в силу политико-географических особенностей нашей страны, что различные уровни власти должны более тесно взаимодействовать при обеспечении интересов населения, но, между тем, Конституционному Суду РФ и законодателю еще предстоит серьезная работа по обеспечению внутренней согласованности положений измененного конституционного текста о разграничении предметов ведения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.; 2020. № 144. 4 июля.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Европейская хартия местного самоуправления // Совет Европы. URL: <https://www.coe.int/ru/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government#/> (дата обращения: 01.09.2023).
4. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
5. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.
6. Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД (ред. от 31.12.2019) «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // Волжская коммуна. 2015. № 75(29274). 31 марта.
7. Закон Самарской области от 26 декабря 2003 г. № 131-ГД (ред. от 04.05.2012) «О населенных пунктах на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. № 242. 31 дек.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей

4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 14 декабря.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть 2). Ст. 8062.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

12. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования

публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс: Высшая школа». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/ (дата обращения: 01.03.2024).

13. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс: Высшая школа».

14. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; 1992. № 46. Ст. 2618; 1993. № 21. Ст. 748.

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

16. Закон Самарской области «О местном самоуправлении в Самарской области» (Принят Самарской Губернской Думой 21 декабря 1995 года) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

17. Аверин А.В., Погодина И.В., Авдеев Д.А. «Совместное публичное управление»: дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49-52.

18. Андреева О.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: к истории становления правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 11-14.

19. Андреечев И.С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 16-20.

20. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
21. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010. 256 с.
22. Байбаков В.Ю. Российские общественные деятели XIX - нач. XX в. о местном самоуправлении // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 2. С. 4-6.
23. Балмасова А.А. Развитие концептуальной основы местного самоуправления в России: вопросы истории, теории и правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 204 с.
24. Баринов Э.Э. Муниципально-правовая культура российского общества: современное состояние и основные направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 7. С. 28-32.
25. Батанов А.В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12.
26. Бекетова К.А. Теоретические и практические аспекты исследования статуса органов местного самоуправления как юридических лиц публичного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 15-19.
27. Бойцов В.Я. Теоретические вопросы системы субъектов государственного права СССР: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Свердловск, 1972. 30 с.
28. Бусыгин Л.И., Москалев А.В. Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. Вып. 3. С. 51-61.
29. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28-35.

30. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149-161.
31. Веретенникова К. Муниципальная реформа обросла поправками // Комерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5358903> (дата обращения: 01.04.2023).
32. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 -2001. СПб.; М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад, 2002. 380 с.
33. Гильванова И.Н. Местное общественное управление и местное самоуправление: соотношение понятий (историко-теоретический аспект) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 28-31.
34. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50-57.
35. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Уроки «великих реформ» XIX в. для формирования стратегии муниципального развития современной России // История государства и права. 2012. № 6. С. 20-23.
36. Евланова Е.Е. История образования и развитие местного самоуправления (земств) в России в период середины XIX - начала XX в. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 21-27.
37. Ежукова О.А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 7-12.
38. Ежукова О.А. Предварительные итоги развития конституционной модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 29-35.
39. Ершова Г.В. Либеральные теории о местном самоуправлении в западноевропейских учениях XVIII - XIX вв. // История государства и права. 2010. № 5. С. 46-48.

40. Замятина В.А. К вопросу об успешной деятельности земского самоуправления в Покровском уезде Владимирской губернии и неудачах современного местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 58-62.

41. Захаров А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2012. № 1. С. 1-24.

42. Земченков Н.Ф. Местное самоуправление в политико-правовой доктрине современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 3. С. 11-15.

43. Иваненко И.Н. Законодательство о местном самоуправлении в истории России: периоды развития // Общество и право. 2008. № 3.

44. Иванченков Ю.В. Эпистемологический анализ местного самоуправления // Юридический мир. 2012. № 7. С. 39-46.

45. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2009. 328 с.

46. Ирхин И.В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 160-171.

47. Итиуридзе Л.А. Теоретико-методологические основы функционирования местного самоуправления в Российской Федерации // Новый юридический журнал. 2013. № 3. С. 51-61.

48. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62-67.

49. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под

ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

50. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдееenkova, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. 688 с.

51. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. 672 с.

52. Лазарев В.Н. Социальная организация местного самоуправления: дис. ... д-ра социол. наук. Орел, 2005. 364 с.

53. Лебедев В.А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40-43.

54. Лещенков Ф.А. Местное самоуправление как категория публичного права // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 39-46.

55. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006. 404 с.

56. Молчаков Н.Ю. Федерализм как принцип территориальной организации публичной власти: теоретико-методологические аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 3-7.

57. Муниципальное управление: Учебное пособие для преподавателя. М.: АНХ, 2007. 640 с

58. Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. № 6. С. 27-36.

59. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: Проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 342 с.

60. Овчинников И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты) / И.И. Овчинников: монография. М.: Консалтбанкир, 2018. 187 с.

61. Окутина Н.Н. К вопросу о подготовке и реализации городской реформы общественного самоуправления 1870 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 33-36.

62. Петриашвили Г.Г. Правовая институционализация местного самоуправления в структуре гражданского общества: историко-теоретическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. 174 с.

63. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 49-56.

64. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. 461 с.

65. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А.Г. Бабичев, П.П. Беликов, С.Ю. Зюзин и др.; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 788 с.

66. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016. 456 с.

67. Постовой Н.В. Теоретико-правовые проблемы основ местного самоуправления в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 355 с.

68. Поторопина А.Е. К вопросу о концептуальном значении местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 3-6..

69. Пузанов А.С., Рагозина Л.Г. Реформа местного самоуправления: первые итоги // VIII Международная научная конференция. Модернизация

экономики и общественное развитие: В 3 кн. Кн. 1., М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 384-395.

70. Рыков А.Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 18-20.

71. Сергеев Д.Б. Теория и доктрины местного самоуправления в контексте методологических проблем изучения общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 18-20.

72. Сергеев Д.Б. Существенные признаки муниципального образования // Lex russica. 2013. № 5. С. 488-494.

73. Синькевич Н.А. Методологические проблемы в исследованиях местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 24-27.

74. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

75. Тимофеев Н.С. Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59-65.

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

77. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 52-58.

78. Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 18-27.

79. Тимофеев Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10.
80. Трещева О.Ю., Балаян Э.Ю. Конституционные гарантии осуществления, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 40-45.
81. Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32-35.
82. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4.
83. Хлуднев Е.И. Проблема отдаления местной власти от населения в свете тенденции к укрупнению муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 20-22.
84. Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 37-41.
85. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. 175 с.
86. Чиркин В.Е. Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23-27.
87. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. 2005. № 9.
88. Чупилкина А.Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 21-25.

89. Шагойко Е.Ю. К проблеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 71-75.

90. Шайхуллин М.С. Традиции местного самоуправления в системе ценностей современного Российского государства и общества // Административное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18-25.

91. Шалберкина М.Н. Трансформация основ местного самоуправления в контексте реформы 2020 года: проблемные аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 80-84.

92. Штыкова Н.Н., Фролова О.А. Сущность и основные проблемы осуществления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 1. С. 6-10.

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

94. Щепачев В.А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 46-52.

95. Щепачев В.А. Теории местного самоуправления и их значение в становлении конституционной концепции местного самоуправления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 9-14.

96. Baldersheim H., Stahlberg K From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the Nordic countries // Local Government Studies. 2002. V.28.

97. Ethnic relations in Eastern Europe : a selected and annotated bibliography / ed. by Margit Feischmidt. - Budapest : Local government a. publ. service reform initiative, Open soc. inst., 2001. - XI, 256 p.

98. Management of local government / Min. of housing and local government. Comm. on the management of local government. - London : H. M. Stat. off., 1967.

99. Moses J. C. Russian Local Politics in the Putin-Medvedev Era // Europe-Asia Studies. 2010. Vol. 62, № 9. P. 1427-1452.

100. Ross C. Local Politics and Democratization in Russia. New-York: Routledge, 2009. БЫЛО 142