

Научная статья  
УДК 342.553  
doi: 10.35750/2071-8284-2023-3-76-85

**Олег Александрович Кожевников**  
доктор юридических наук, профессор  
<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>, [jktu1976@yandex.ru](mailto:jktu1976@yandex.ru)

*Уральский государственный юридический университет  
имени В. Ф. Яковлева  
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21*

*Уральский государственный экономический университет  
Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, д. 62/45*

## **Местное самоуправление в Конституции и федеральных законах России: опыт 30-летнего сосуществования**

**Аннотация: Введение.** В этом году исполняется 30 лет с момента принятия и вступления в действие Конституции РФ. За указанный период конституционно-правовые основы нормативного закрепления местного самоуправления в России изменялись трижды, при этом сам текст Основного закона страны вплоть до 2020 года оставался неизменным. Таким образом, при неизменности конституционного текста «содержательные» отраслевые правовые основы местного самоуправления находились в постоянной динамике. По мнению автора исследования, данный феномен нуждается в историко-правовом исследовании для выявления положительных и отрицательных сторон подобного развития нормативной базы для их последующего учёта федеральным законодателем при формировании развивающихся нормативных основ единой системы публичной власти.

**Методология.** При работе над текстом исследования автором применялись сравнительно-правовой, историко-правовой, аналитический, формально-юридический, анализ статистических данных и иные методы, позволившие в конечном итоге сформулировать основные результаты и выводы.

**Результаты.** Автором на основе анализа отдельных положений федеральных законов, практики Конституционного Суда РФ, базовых исторических событий за прошедшее 30-летие делается вывод об отсутствии завершённого понимания у федерального законодателя того, что из себя представляет местное самоуправление, на каких содержательных, организационных, экономических и иных основах должна быть реализована конституционно-правовая модель местного самоуправления в Российской Федерации. Все ранее использованные законодательные модели реализации конституционных положений о местном самоуправлении в России не обладали какой-либо преемственностью и представляли собой каждый раз новый, во многом «революционный» подход к организации местного самоуправления на территориях, отдаляя граждан от непосредственного участия в его осуществлении, с одновременным усилением «государственного», прежде всего регионального воздействия на порядок осуществления местного самоуправления в конкретных муниципальных территориях.

**Ключевые слова:** конституция, право, конституционная реформа, местное самоуправление, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, экономическая основа

**Для цитирования:** Кожевников О. А. Местное самоуправление в Конституции и федеральных законах России: опыт 30-летнего сосуществования // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 3 (99). – С. 76–85; doi: 10.35750/2071-8284-2023-3-76-85.

**Oleg A. Kozhevnikov**  
Dr. Sci. (Jurid.), Professor  
<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>, [jktu1976@yandex.ru](mailto:jktu1976@yandex.ru)

*Ural State Law University named after V. F. Yakovlev  
21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, 620137, Russian Federation*

*Ural State Economic University  
62/4,8 March / Narodnaya Volya str., Ekaterinburg, 620144, Russian Federation*

## Local self-government in the Constitution and federal laws of Russia: the experience of 30 years of coexistence

**Abstract: Introduction.** This year marks 30 years since the adoption and entry into force of the Constitution of the Russian Federation. During this period, the constitutional and legal framework for the normative consolidation of local self-government in Russia was changed three times, while the text of the country's Basic Law itself remained unchanged until 2020. Thus, along with invariability of the text of the Constitution, the "substantive" sectoral legal foundations of local self-government were in constant dynamics. According to the author of the study, this phenomenon requires historical and legal research to identify the positive and negative aspects of such development of the regulatory framework for their subsequent consideration by the federal legislator when forming the developing regulatory framework of the unified system of public authority.

**Methodology.** When working on the text of the study, the author used comparative legal, historical legal, analytical, formal legal methods, statistical data analysis and other methods, which ultimately made it possible to formulate the main results and conclusions.

**Results.** On the basis of the author's analysis of certain provisions of federal laws, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, main historical events over the past 30 years, the conclusion is made that the federal legislator does not have a complete understanding of what local government is, on what substantive, organizational, economic and other foundations the constitutional and legal model of local self-government in the Russian Federation must be implemented. All previously used legislative models for the enforcement of constitutional provisions on local self-government in Russia did not have any continuity and each time represented a new, to a great extent "revolutionary" approach to the organization of local self-government in the territories, moving citizens away from direct participation in its implementation, with simultaneous strengthening of the "state", primarily of regional influence on the order of local self-government in specific municipal territories.

**Keywords:** constitution, law, constitutional reform, local self-government, issues of local importance, local self-government bodies, economic foundation.

**For citation:** Kozhevnikov O. A. Local self-government in the Constitution and federal laws of Russia: the experience of 30 years of coexistence // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2023. – No. 3 (99). – P. 76–85; doi: 10.35750/2071-8284-2023-3-76-85.

### Введение

30-летие Конституции РФ, несмотря на довольно незначительный по историческим меркам срок, тем не менее, позволяет провести историко-правовой анализ её применения, а также спрогнозировать конституционно-правовые ориентиры дальнейшего конституционного развития государства и его важнейших институтов. Одним из таких институтов, входящих в основы конституционного строя РФ, является местное самоуправление. Обращение к нему, пока ещё неотъемлемому конституционному компоненту проявления народовластия в России, обусловлено не только сферой научных интересов автора настоящей работы, но и тем обстоятельством, что на протяжении всей истории действия Конституции Российской Федерации 1993 г., пожалуй, ни один конституционно-правовой институт не претерпел такой содержательной законодательной трансформации, как местное самоуправление, при неизменности соответствующих конституционных норм, входящих в основы конституционного строя РФ. А количество научных работ, посвящённых различным аспектам развития местного самоуправления в контексте реализации федеральным законодателем конституционно-правовой основы местного самоуправления, не уступает, а в некоторых

случаях и превосходит работы и исследования по иным конституционно-правовым институтам [1; 3; 8; 13; 14; 18]. За 30-летнюю историю современной Конституции России её положения относительно местного самоуправления нашли своё воплощение в трёх федеральных законах и одном законопроекте, который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе РФ. Вряд ли хоть одна конституционно-правовая конструкция может похвастаться таким динамизмом подходов и их нормативной реализацией на уровне федерального законодательства. При этом каждый последующий поиск законодателем конституционно-правового определения и содержания местного самоуправления неизменно признавался Конституционным судом РФ соответствующим Конституции. На фоне развития федеральным законодателем активности в отношении нормативного закрепления места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти полагаем весьма полезным обратиться к опыту законодательного регулирования местного самоуправления в России за последние 30 лет, выявив существенные особенности каждого из этапов нормативного регулирования, его достоинства и недостатки для возможного учёта в перспективном законодательном регулировании.

### Методы

Исследование автора основано на личном опыте, полученном в период практической деятельности в органах местного самоуправления, осуществления научно-образовательной деятельности, участия в экспертной деятельности. При подготовке исследования были применены общенаучные методы в рамках сравнительного, логического исследования: проанализированы правоприменительная и судебная практики, статистические данные и научная литература по заявленной проблематике, обобщён опыт применения норм права в области местного самоуправления в муниципалитетах и субъектах Российской Федерации.

### Результаты

Первое упоминание категории «местное самоуправление» в федеральных законах в новейшей российской истории было в статье 1 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 1550-1), в которой местное самоуправление рассматривалось прежде всего как система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей. Такое отношение законодателя к нормативному закреплению местного самоуправления стало следствием политического компромисса на фоне весьма непростой политической ситуации и борьбы за самостоятельную государственность РСФСР в составе СССР, поскольку руководство РСФСР рассматривало институт местного самоуправления как способ борьбы с союзным руководством. В то же время представители крупнейшей в тот период ассоциации «Союз российских городов» через формирование законодательных основ местного самоуправления пытались решить экономические проблемы своих территорий. Новое демократическое сообщество во главе с появившимися молодыми лидерами общественного мнения поддерживали реформу низового уровня государственной власти, поскольку именно он был более свободен и не зависим от влияния КПСС, а экономическое сообщество и крупный директорат поддерживали новый для начала 1990-х годов властный институт в надежде, что это будет способствовать разгосударствлению собственности [16], что, собственно, и произошло впоследствии с принятием постановления ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>1</sup>. Тем не менее полагаем, что,

несмотря на наличие названных «объективных» политических сложностей, оценивая с позиций сегодняшнего дня законодательное содержание категории «местное самоуправление», следует признать, что закреплённое в Законе № 1550-1 понятие местного самоуправления было наиболее приближено к духу и смыслу положений части 2 ст. 3 Конституции РФ о верховенстве народовластия, которое осуществляется населением наряду с органами местного самоуправления и органами государственной власти на всей территории РФ. При этом именно граждане и их собственная активность, заинтересованность в решении вопросов местного значения является той движущей силой и той основой, которая позволяет обеспечить и гарантированность, и самостоятельность местного самоуправления, как это и закреплено в тексте Конституции РФ.

Однако подобное видение ценности местного самоуправления как проявления прежде всего индивидуальной гражданской активности и ответственности каждого жителя муниципального образования в решении вопросов местного значения на уровне федерального законодательного закрепления продержалось недолго, поскольку после принятия Конституции РФ и её первых шагов в правовом пространстве РФ на смену упомянутому ранее Закону № 1550-1 пришёл Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ), который местное самоуправление рассматривал как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций в пределах территории своего непосредственного проживания. Данный подход федерального законодателя к пониманию дефиниции «местное самоуправление» привел к изменению первичного субъекта местного самоуправления, которым теперь стало население как определённая совокупность лиц, объединённых соответствующими признаками. Характерной чертой Закона № 154-ФЗ была попытка централизации нормативного регулирования ряда вопросов функционирования местного самоуправления. Одновременно при этом повысилась степень расплывчатости и рамочного регулирования, что привело к серьёзным диспропорциям правового, экономического и иного характера на уровне субъектов Российской Федерации, муниципалитетов и самого населения. В этот период сложилась новая организационно-территориальная структура, появилось нормативное упоминание категорий

собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Консультант-Плюс»: сайт. – URL : [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_208/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208/) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>1</sup> Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную

«муниципальное образование» как территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, «глава муниципального образования» и др. [5]. Местное самоуправление стало рассматриваться как совокупность элементов общественной и государственной теории. С одной стороны, органы местного самоуправления были наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории). При этом они не рассматривались как органы государственной власти и не находились у них в прямом подчинении. С другой стороны, присутствовали и элементы общественной теории в форме проведения выборов органов местного самоуправления в течение полугода после вступления закона в силу; предоставление населению права на выбор организационной модели местного самоуправления; приоритет представительных начал в формировании органов местного самоуправления в системе муниципальной власти [6]. Однако и этот опыт реализации конституционных основ местного самоуправления не увенчался успехом, что в 2002 году отметил Президент В. В. Путин, выступая на заседании Государственного совета по вопросам развития местного самоуправления: «С 1995 года нам так и не удалось создать чёткие правовые и финансовые условия для полноценного развития местной власти». В период действия Закона № 154-ФЗ было образовано более 12 тысяч муниципальных образований, но «лишь 400 не являлись дотационными» [17]. В это время обострилось противостояние местного самоуправления и региональных органов государственной власти [2]. Как следствие, федеральному центру пришлось осенью 1996 года даже принять Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который предоставлял судам право назначать выборы органов местного самоуправления в случае их запрета властями субъектов РФ. Тогда же Конституционный Суд РФ занял позицию, ставшую «классикой муниципального права» и изложенную в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области” и Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П “По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”», которые на долгие годы предопределили конституционно-правовую идентичность и защиту местного самоуправления в РФ, лишив органы государственной власти возможности заменять местное самоуправление и понижать значимость его конституционно-правового существования.

Третья попытка определения содержания конституционно-правовой основы местного самоуправления была осуществлена федеральным законодателем в 2003 году путём принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ). Данный акт определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных законодательством РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, местное самоуправление из формы активности граждан, а затем и населения, трансформировалось в форму осуществления народом своей власти, причём текстуальная составляющая конституционных основ местного самоуправления осталась прежней. Выступая на заседании Государственного совета по вопросам развития местного самоуправления в 2002 году, перед обсуждением тогда ещё законопроекта будущего закона № 131-ФЗ, В. В. Путин отметил<sup>2</sup>, что «местная власть по-прежнему “зависает” между государством и гражданами, а в некоторых регионах превратилась из формы самоуправления граждан просто в самоуправство бюрократии. И совершенно очевидно, что она нуждается в серьёзном реформировании и упорядочивании. Делать это придется, с одной стороны, через единство в базовых принципах организации местного самоуправления и полное исполнение Конституции на всей территории страны, а с другой – путём внимательного и уважительного, хочу это подчеркнуть, отношения к демографическим, культурным, географическим особенностям разных территорий Российской Федерации». Нельзя не отметить и ещё одну позицию Президента РФ, а именно: «Государственная власть субъектов Российской Федерации, как и местное самоуправление являющаяся одинаково необходимыми и взаимодополняющими друг друга формами народовластия. И потому характер отношений между региональной властью и местным самоуправлением в основе своей не должен отличаться от взаимоотношений между субъектами Российской Федерации и федеральным центром. Главная задача – провести чёткую границу в обязательствах региональных и местных властей перед гражданином, обществом и государством». Представляется, что высказанная Президентом РФ точка зрения остаётся актуальной и сегодня. А удалось ли эти задачи решить? Думается, что в полной мере нет и, как ни странно это покажется, одним из главных виновников, по нашему мне-

<sup>2</sup> Путин В. В. Выступление на заседании Государственного совета по вопросам развития местного самоуправления [Электронный ресурс] // Kremlin.ru : сайт. – URL : <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22226> (дата обращения: 11.04.2023).

нию, является федеральный законодатель. Ну разве можно говорить о каких-то конституционно-правовых гарантиях, их поступательной реализации и развитии, когда за период действия названного закона в него были федеральными законами внесены изменения 190 раз, это уже не говоря о смежных с федеральным законом № 131 актах. Вдумайтесь: за неполные 20 лет с момента принятия и 14 лет с момента полного вступления в силу, ежегодно получается от 9 до 13 как минимум корректировок, а это все неизбежно отражается на экономических, организационных, кадровых и иных процессах в муниципальных образованиях. А если указанный динамизм ещё и пропустить через призму существующих объективных недостатков, отражённых во многих научных публикациях [4; 11; 15] и анализах правоприменительной практики, то совершенно очевидно, что поставленные на первоначальном этапе «благие» цели принятия закона № 131-ФЗ были утоплены в многочисленных корректировках и вариантах правоприменения. Немалую «виновную» роль в сложившейся сегодня ситуации в правовом регулировании местного самоуправления, его отдельных институтов, которые по своей совокупности входят в комплекс конституционных гарантий местного самоуправления в РФ, на наш взгляд, сыграл и Конституционный Суд РФ, который за время действия вышеназванного закона существенным образом изменил конституционно-правовую интерпретацию отдельных институтов местного самоуправления. Далеко за примерами ходить не надо. В определении Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 года № 236-О/2000<sup>3</sup> со ссылкой на свои ранее изданные постановления от 24 января 1997 года № 1-П, от 15 января 1998 года № 3-П, определения от 11 июня 1999 года № 105-О и от 8 октября 1999 года № 138-О Конституционный Суд Российской Федерации совершенно чётко и лаконично отметил, что «право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование является неотъемлемым признаком и конституционной гарантией местного самоуправления. Из этого вытекает обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государ-

ственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации». В постановлении от 29 ноября 2004 г. № 17-П/2004<sup>4</sup> Конституционный Суд РФ в дополнении к ранее изложенным позициям указал, что «формирование органов местного самоуправления путём свободных выборов – один из признаков демократического правового государства, каковым является Российская Федерация (статья 1 Конституции Российской Федерации). Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать своё отношение к ним, голосуя «за» или «против». И вот наступает 2015 год, а с ним и известное в профессиональных кругах конституционалистов и муниципалов так называемое «Иркутское дело», и появляется постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П<sup>5</sup>, в котором уже указано, что «в системе действующего законодательного регулирования общих принципов организации местного самоуправления, предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления, по буквальному смыслу устанавливающих эти полномочия законоположений и при отсутствии каких-либо специальных оговорок, не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О «По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» [Электронный ресурс] // Доступ из ИПП «ГАРАНТ.РУ»: сайт. – URL: <https://base.garant.ru/12122019/> (дата обращения: 11.04.2023).

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Консультант-Плюс»: сайт. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_50493/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50493/) (дата обращения: 11.04.2023).

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189899/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189899/) (дата обращения: 11.04.2023).

организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также избрания главы муниципального образования, причём как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации». Налицо полное изменение правовых позиций, изложенных ранее Конституционным Судом РФ. Да, конечно, указывая на данный вывод, Конституционный Суд РФ попытался установить какие-то конституционно-правовые ограничения для законодателя субъекта РФ, но, как говорится, «ящик Пандоры» уже был открыт, и каждый субъект правоприменения увидел то, что хотел увидеть. А дальнейшая практика в регионах с сильным «независимым» местным самоуправлением пошла по пути сокращения прямой выборности глав муниципальных образований. Как следствие, институт непосредственных выборов главы муниципальных образований, где присутствует электоральная активность населения, где граждане объективно желали бы видеть «своего» главу или депутата, в выборах которого он непосредственно участвуют, заменяются на уровне законов регионов замещением должности главы муниципальных образований на основе конкурсных процедур, а выборы депутатского корпуса всё больше по аналогии с федеральными выборами определяются политическими партиями, а не выборами конкретных кандидатов в одномандатных округах.

Негативных примеров применения норм Закона № 131-ФЗ можно привести множество: это институт безальтернативного наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, это внедрение в нишу названного закона института перераспределения [9], а фактически изъятие законом субъекта РФ полномочий по решению вопросов местного значения, проблемы «нефинансируемых» государственных полномочий, не переданных в порядке ст. 19 Закона № 131-ФЗ, вопросы реализации народовластия на муниципальном уровне и др. [10].

В настоящее время мы являемся свидетелями четвёртой попытки за последние 30 лет формирования содержания и конституционно-правовой основы местного самоуправления, обусловленной текстуальными изменениями в Конституции РФ, вступившими в законную силу летом 2020 года. Названная попытка пока в большей степени проявилась в появлении в конце 2021 года и последующем обсуждении в Государственной Думе РФ законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Согласно пояснительной записке к названному законопроекту, он подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенство-

вание организации местного самоуправления в Российской Федерации. При этом делается обоснование лишь на часть позиции Конституционного Суда РФ относительно раскрытия «принципа единства системы публичной власти» в заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3, а о другой части позиции, определяющей единую систему публичной власти как производную от категорий «государственность» и «народовластие», почему-то умалчивается. Не затрагивая многочисленных дискуссионных моментов и положений законопроекта, которые выразились в более чем 1,5 тыс. поступивших замечаний, а также многочисленных научных публикациях [1; 7; 12], хотелось бы обратить внимание на одну, на наш взгляд, очень важную позицию Конституционного Суда РФ, требующую обязательного учёта в перспективе, в части соотношения единой системы публичной власти и правового регулирования местного самоуправления. В постановлении от 23 ноября 2021 г. № 50-П<sup>6</sup> Конституционный Суд РФ особо подчеркнул: «Положения Конституции Российской Федерации о единстве системы публичной власти (статья 80, часть 2; статья 132, часть 3), а равно и любые другие её положения не подразумевают автоматического, без соответствующего прямого нормативного указания, переноса элементов регулирования с государственного на муниципальный уровень публичной власти. Тем более что в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то, что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, их основное предназначение состоит, как это прямо следует из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, в решении вопросов местного значения. Именно такого рода вопросы, направленные на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, решают в рамках своей компетенции представительный орган муниципального образования и иные органы и должностные лица местного самоуправления». В связи с этим только конституционно-правовое применение конструкции «единая система публичной власти» без увлечения федеральным законодателем в процессе обоснования её построения путём простого переноса механизмов взаимоотношений между уровнями государственной власти, установленные в Федеральных законах от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Феде-

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 г. № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_401209/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401209/) (дата обращения: 11.04.2023).

рации» и от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», на уровень взаимоотношений с местным самоуправлением и его органами представляется недопустимым.

### **Заключение**

Подводя итог историко-правового анализа законодательной интерпретации конституционно-правовых основ местного самоуправления в свете, вероятно, неминуемой очередной реформы местного самоуправления, хотелось бы выделить ряд фундаментальных положений, которые, полагаем, следует учесть федеральному законодателю при формировании текста нового закона о местном самоуправлении.

1. Три попытки формирования законодательной основы реализации конституционных положений о местном самоуправлении за последние 30 лет очевидно показали неэффективность подхода «начинать всё сначала», то есть отсутствия фактического правопреемства между нормативными актами, отсутствие эволюционных начал с несомненным уклоном в революционный подход не способствуют поступательному развитию местного самоуправления и снижают интерес к нему со стороны граждан на соответствующей территории. В этой связи необходимо провести тщательный экспертный анализ положительных и негативных моментов как нормативного регулирования, так и практики применения положений российского законодательства в целях повышения эффективности реализации конституционных положений о местном самоуправлении на современном этапе исторического развития. Только таким образом можно хотя бы приблизиться к оптимальному тексту нормативных основ местного самоуправления, тем более что теперь именно от них в силу прямого указания на федерального законодателя зависит и конституционное будущее местного самоуправления.

2. Пришло время чётко определиться с содержанием категории «вопросы местного значения» и её объёмом. Указанные вопросы должны быть непосредственно связаны с жизненно важными потребностями населения, которые способны и могут решить на местах граждане и местные власти. Надо хотя бы на время прекратить практику постоянного «перетасования» с одного уровня власти на другой компетенции и ответственности за реализацию вопросов местного значения. При этом отнесение к компетенции местного самоуправления того или иного вопроса должно быть обеспечено экономическими, кадровыми и иными ресурсами, без которых «очевидно» начинаются проблемы с полной реализацией упомянутых вопросов, предпосылками вмешательства органов государственной власти, в том числе и путем переформатирования «для подконтрольности» персонального состава органов местного самоуправления.

3. Следует максимально расширить возможности именно населения формировать

органы местного самоуправления и реализовывать институты ответственности в случае «неоправдания» доверия местного сообщества и нарушения законодательства в ходе осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. Для этого необходимо вернуться к высказанным Конституционным Судом РФ позициям о прямой выборности органов и должностных лиц местного самоуправления как высшей формы проявления народовластия и демократических основ нашего государства.

4. Положения ч. 1.1. ст. 131 Конституции РФ о возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления ограничить в применении исключительно случаями надления указанных органов государственными полномочиями. При этом сам институт «наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления» должен стать исключением из правил, а не нормой публичного управления. Государственные органы для того и предназначены, чтобы исполнять свои полномочия, а не передавать их на уровень муниципалитетов, прикрываясь «финансированием» переданных полномочий. Передача государственных полномочий должна включать в себя обязательное получение согласия органов местного самоуправления на их получение, благо в части перераспределения государственной собственности и муниципальной собственности в середине 2000-х годов такая процедура уже была апробирована в нашей истории, и вполне успешно.

5. Требуется внимательный подход к вопросам формирования кадровой основы местного самоуправления. В послании Федеральному собранию в 2023 году Президент РФ уже обратил внимание на формирование предложений по созданию инструментов прямой поддержки лучших управленческих команд, практик, крупных, средних и небольших муниципалитетов<sup>7</sup>. Однако указанные управленческие практики должны оцениваться не только с точки зрения «креатива», управленческой новизны, экономии бюджетных средств и т. д., они должны быть прежде всего законными и эффективными с позиции полноты решения в конкретном муниципалитете вопросов местного значения. В связи с этим важна назревшая корректировка образовательных стандартов, прежде всего по направлению «юриспруденция», «государственное и муниципальное управление», «региональная и муниципальная экономика». Надо поднять упавший до уровня «остаточного» и необязательного уровень изучения и преподавания дисциплины «Муниципальное право» подобно тому, как это сейчас

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» / URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_440178/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/) (дата обращения: 11.04.2023).

пытаются сделать с курсами «Конституционное право России» и «Основы российской государственности». Только на прочной, проверенной годами и достижениями научно-практической основе возможно изменить в лучшую сторону качественную подготовку кадров как профессорско-преподавательского состава, так и муниципальных служащих, и выборных лиц для муниципалитетов. В данном случае как никогда актуальна фраза И. Сталина «Кадры решают всё», поскольку от уровня профессионализма зависит не только полнота реализации местного самоуправления, но и уровень доверия к данному институту и в какой-то мере уровень «разгрузки» государственной власти по решению вопросов муниципалитетов.

6. Любые инициативы по внесению изменений в правовое регулирование местного самоуправления на уровне как Российской Федерации, так и субъектов должны проводиться с широчайшим публичным обсуждением и привлечением экспертного сообщества, иначе мы никогда не добьемся не только стабильности законодательства в названной сфере, но и ещё больше снизим качество нормативного регулирования. Кто как не эксперты в лице учёных, занимающихся вопросами местного самоуправ-

ления, практиков местного самоуправления на местах его осуществления могут предложить качественные решения нормативного регулирования, в противовес сегодняшнему дню, когда, как правило, «верхи» почему-то знают лучше, что нужно «низам».

Итоги общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации показали высокое доверие населения к тексту обновленной Конституции. Значительная часть обновлений коснулась и конституционно-правовых основ местного самоуправления. От степени учёта уже существующей 30-летней практики функционирования положений Основного закона, разумности, организованности и продуманности федерального законодателя зависит – останется ли уровень доверия населения России к Конституции на прежних высоких отметках, или он изменится в худшую сторону, когда на смену гарантированному Конституцией РФ народовластию придет «гипертрофированный» принцип «единой системы публичной власти», при котором прямое участие населения в выборе своей «судьбы» минимально, а все решения принимаются «верхами» без широкого обсуждения и привлечения граждан и их объединений.

#### Список литературы

1. Бабичев И. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
2. Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимодействия [Электронный ресурс] // Nasledie.ru : сайт. – URL : [http://old.nasledie.ru/politvnt/19\\_3/article.php?art=36](http://old.nasledie.ru/politvnt/19_3/article.php?art=36) (дата обращения: 11.04.2023).
3. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: новое в содержании и правовом регулировании (некоторые суждения о проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2022. – № 1 (48). – С. 18–30. – DOI 10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022.
4. Бялкина Т. М. Начало пути: 25 лет первому закону о местном самоуправлении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2 (21) [Электронный ресурс] // Cyberleninka.ru. – сайт. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nachalo-puti-25-let-pervomu-zakonu-o-mestnom-samoupravlenii> (дата обращения: 11.04.2023).
5. Васильева Ю. В. Сравнительный анализ правовых оснований, регулирующих принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Управленческое консультирование. – 2018. – № 11 (119). – С. 24–34.
6. Горбатюк Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. – 2015. – № 1. – С. 21–27.
7. Дитятковский М. Ю. Конституционная реформа местного самоуправления 2020: основные векторы / Державинские чтения : сборник статей XVI Международной научно-практической конференции, Казань, 23–26 мая 2021 года. – Москва: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2021. – С. 661–665.
8. Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. – 2022. – Т. 6. – № 3. – С. 49–62. – DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
9. Кожевников О. А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 1. – С. 53–56.
10. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 30–37. – DOI 10.51980/2542-1735\_2018\_4\_30.



11. Кудрявцев В. В. О последних изменениях в правовом регулировании формирования органов местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2016. – № 2 (6). – С. 67–70.
12. Толстик В. А. Конституционные новации в регулирование местного самоуправления: вынужденная половинчатость или правовая позиция законодателя? // Юридическая техника. – 2021. – № 15. – С. 263–267.
13. Дементьев А. Н., Кожевников О. А., Кучеренко П. А. [и др.]. Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юнити-Дана», 2023. – 456 с. – ISBN 978-5-238-03642-7.
14. Шугрина Е. С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал конституционного правосудия. – 2021. – № 2. – С. 21–31. – DOI 10.18572/2072-4144-2021-2-21-31.
15. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.
16. Шустов В. Г. Политические итоги первого закона РСФСР о местном самоуправлении // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2014. – № 2. – С. 72–76.
17. Шустов В. Г. Общественная теория самоуправления в муниципальном политическом пространстве новой России (1995–2002 гг.) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2015. – № 2. – С. 216–221.
18. Астафичев П. А., Волох В. А., Воронина Н. А. [и др.] Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: в 2-х томах / Научная школа «Городское право и правовые проблемы урбанизации». – Москва: Юридический дом «Юстицинформ», 2021. – 824 с. – ISBN 978-5-7205-1708-3.

### References

1. Babichev I. V. Mestnoye samoupravleniye v yedinoj sisteme publichnoy vlasti: nekotoryy analiz konstitutsionnykh novell // Mestnoye pravo. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
2. Barabanov O. Regional'nyye vlasti i mestnoye samoupravleniye: problemy vzaimodeystviya [Elektronnyy resurs] // Nasledie.ru : sayt. – URL : [http://old.nasledie.ru/politvnt/19\\_3/article.php?art=36](http://old.nasledie.ru/politvnt/19_3/article.php?art=36) (data obrashcheniya: 11.04.2023).
3. Byalkina T. M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: novoye v sodержanii i pravovom regulirovanii (nekotoryye suzhdeniya o projekte federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v yedinoj sisteme publichnoy vlasti») // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. – 2022. – № 1 (48). – С. 18–30. – DOI 10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9022.
4. Byalkina T. M. Nachalo puti: 25 let pervomu zakonu o mestnom samoupravlenii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. – 2015. – № 2 (21) [Elektronnyy resurs] // Cyberleninka.ru. – sayt. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nachalo-puti-25-let-pervomu-zakonu-o-mestnom-samoupravlenii> (data obrashcheniya: 11.04.2023).
5. Vasil'yeva Yu. V. Sravnitel'nyy analiz pravovykh osnovaniy, reguliruyushchikh printsipy organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii, predusmotrennykh federal'nymi zakonami ot 28 avgusta 1995 g. № 154-FZ i 06 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ // Upravlencheskoye konsul'tirovaniye. – 2018. – № 11 (119). – С. 24–34.
6. Gorbatiyuk Ye. S. Osnovnyye teorii mestnogo samoupravleniya: analiticheskiy obzor // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Politologiya. Mezhdunarodnyye otnosheniya. – 2015. – № 1. – С. 21–27.
7. Dityatkovskiy M. Yu. Konstitutsionnaya reforma mestnogo samoupravleniya 2020: osnovnyye vektory / Derzhavinskiye chteniya : sbornik statey XVI Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Kazan', 23–26 maya 2021 goda. – Moskva: Vserossiyskiy gosudarstvennyy universitet yustitsii (RPA Minyusta Rossii), 2021. – С. 661–665.
8. Kozhevnikov O. A., Kostyukov A. N., Larichev A. A. Yedinaya sistema publichnoy vlasti: diskussionnyye aspekty normativnoy reglamentatsii // Pravoprimereniye. – 2022. – Т. 6. – № 3. – С. 49–62. – DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49–62.
9. Kozhevnikov O. A. Diskussionnyye voprosy prava sub'yekta RF pereraspredelyat' polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v pol'zu organov gosudarstvennoy vlasti sub'yektov RF cherez prizmu konstitutsionno-pravovoy i ekonomicheskoy osnovy mestnogo samoupravleniya // Munitsipal'noye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye. – 2016. – № 1. – С. 53–56.
10. Kostyukov A. N. Narodovlastiye i mestnoye samoupravleniye: konstitutsionnyye problemy realizatsii // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2018. – № 4 (33). – С. 30–37. – DOI 10.51980/2542-1735\_2018\_4\_30.
11. Kudryavtsev V. V. O poslednikh izmeneniyakh v pravovom regulirovanii formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya // Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskiye nauki. Yuridicheskiye nauki». – 2016. – № 2 (6). – С. 67–70.
12. Tolstik V. A. Konstitutsionnyye novatsii v regulirovaniye mestnogo samoupravleniya: vynuzhdennaya polovinchatost' ili pravovaya pozitsiya zakonodatelya? // Yuridicheskaya tekhnika. – 2021. – № 15. – С. 263–267.

13. *Dement'yev A. N., Kozhevnikov O. A., Kucherenko P. A. [i dr.]*. Transformatsiya publichno-pravovogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya v usloviyakh konstitutsionnoy reformy – Moskva: Obshchestvo s ogranichennoy otvetstvennost'yu «Izdatel'stvo “Yuniti-Dana”», 2023. – 456 s. – ISBN 978-5-238-03642-7.
14. *Shugrina Ye. S.* Mestnoye samoupravleniye na vesakh konstitutsionnykh tsennostey // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. – 2021. – № 2. – S. 21–31. – DOI 10.18572/2072-4144-2021-2-21-31.
15. *Shugrina Ye. S.* Zakonodatel'stvo o mestnom samoupravlenii: analiz sostoyaniya i tendentsii razvitiya // Munitsipal'noye pravo. – 2014. – № 4. – S. 2–19.
16. *Shustov V. G.* Politicheskiye itogi pervogo zakona RSFSR o mestnom samoupravlenii // Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. – 2014. – № 2. – S. 72–76.
17. *Shustov V. G.* Obshchestvennaya teoriya samoupravleniya v munitsipal'nom politicheskom prostranstve novoy Rossii (1995–2002 gg.) // Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski. – 2015. – № 2. – S. 216–221.
18. *Astafichev P. A., Volokh V. A., Voronina N. A. [i dr.]*. Yuridicheskaya urbanologiya. Urbanologicheskaya teoriya: v 2-kh tomakh / Nauchnaya shkola «Gorodskoye pravo i pravovyye problemy urbanizatsii». – Moskva: Yuridicheskiy dom «Yustitsinform», 2021. – 824 s. – ISBN 978-5-7205-1708-3.

Статья поступила в редакцию 11.04.2023; одобрена после рецензирования 05.05.2023; принята к публикации 13.07.2023.

The article was submitted April 11, 2023; approved after reviewing May 5, 2023; accepted for publication July 13, 2023.