

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Оренбургский государственный университет»

*М.А. Иванова*

# **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ**

Монография

Рекомендовано к изданию ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет»

Оренбург  
2019

УДК340.13  
ББК67.0  
И 21

Рецензент – кандидат юридических наук, доцент Е. В. Савощикова

**Иванова, М.А.**  
И 21 Местное самоуправление: современная концепция развития:  
монография / М. А. Иванова; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ,  
2019. - 141 с.  
ISBN

В монографии представлены результаты научных исследований и обоснованные разработки, обеспечивающие развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Полученные в ходе исследования выводы могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также могут быть использованы в процессе реализации образовательной программы высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

УДК 340.13  
ББК 67.0

ISBN

©Иванова М.А., 2019  
© ОГУ, 2019

## Содержание

Введение .....	4
1.1 Основные доктринальные и нормативные подходы к определению местного самоуправления в Российской Федерации .....	6
1.2 Сущность и значение принципов местного самоуправления в Российской Федерации .....	22
1.3 Система конституционных гарантий местного самоуправления в Российской Федерации .....	36
1.4 Функции местного самоуправления.....	45
2 Основные направления развития совершенствования правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.....	61
2.1 Развитие некоторых институтов непосредственной демократии на уровне местного самоуправления в Российской Федерации .....	61
2.2 Развитие правового регулирования отзыва избирателями выборных должностных лиц местного самоуправления.....	69
2.3 Развитие территориальных основ местного самоуправления как института муниципального права.....	81
2.4 Совершенствование механизма защиты прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России .....	88
Список использованных источников .....	124

## Введение

Развитие современного цивилизованного, демократического правового государства, построение гражданского общества невозможно представить без функционирования местного самоуправления. История развития местного самоуправления в европейских государствах насчитывает несколько сот лет, а родиной местного самоуправления считается Англия. В современных условиях развития нашего государства местное самоуправление выполняет ряд задач политического, социального и экономического характера. Но основная цель местного самоуправления - это снижение степени отчужденности власти от населения, контроль общества за властью, вовлечение граждан в политическую, социальную жизнь, в решение наиболее важных жизненных вопросов.

Европейская хартия местного самоуправления в своих нормах-принципах аккумулировала вековой опыт Европы по созданию дееспособной системы местного самоуправления и ее институтов, а также принципов их функционирования в рамках континентальной правовой системы, потому могла быть вполне полезна как правовой инструмент для формирования модели местного самоуправления по европейскому образцу и в России.

Положения Конституции России 1993 г., устанавливающие конституционные основы местного самоуправления сформулированы под заметным влиянием норм-принципов Европейской хартии, несмотря на то, что сама Хартия была ратифицирована Россией только пять лет спустя. Таким образом, изначально было установлено известное взаимное соответствие этих двух основополагающих нормативных документов правовой доктрины местного самоуправления.

Современная научная концепция (от лат. *conceptio* «система понимания») местного самоуправления представляет собой систему научно-обоснованных взглядов, идей, трактовок, теорий относительно правовой природы, функций, системы местного самоуправления, специфики и перспективы развития местного самоуправления в условиях российской государственности. И задачей науки

является выработка предложений и рекомендаций для совершенствования правовой базы развития местного самоуправления. На протяжении последних двух десятилетий активно ведутся научные исследования в указанной сфере.

Исследование проблем, связанных с организацией местного самоуправления берет свое начало в трудах дореволюционных российских ученых, таких как В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, К.А. Пажитнов, Б.Н. Чичерин, рассматривавших практику земского и городского самоуправления в контексте российского и европейского опыта. К числу современных отечественных авторов, чьи работы посвящены местному самоуправлению, следует отнести С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, И.В. Бабичева, В.И. Васильева, О.Е. Кутафина, Н.В. Постового, Н.Н. Черногора В.С. Четверикова, Е.С. Шугрину, В.И. Фадеева и других.

Наличие большого числа научных публикаций не означает существования единых подходов к пониманию развития и функционирования местного самоуправления. Поэтому на сегодняшний день требуется дальнейшее комплексное исследование проблем наиболее эффективной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации.

# **1 Теоретико-правовые основы исследования местного самоуправления в Российской Федерации**

## **1.1 Основные доктринальные и нормативные подходы к определению местного самоуправления в Российской Федерации**

Местное самоуправление как относительно новое социальное, политико-правовое явление для российского государства в настоящее время требует глубоко научного осмысления и построения научно-обоснованной концепции. Не смотря на имеющиеся многочисленные исследования в данной области, по-прежнему являются дискуссионными такие вопросы как: определение местного самоуправления, местное самоуправление как элемент гражданского общества, правовая природа муниципальной ответственности, взаимодействие местного самоуправления и государства и т.д. Сложность в понимании и решении указанных проблем связана с тем, что как и многие социальные явления местное самоуправление не нашло в науке четкого и однозначного понимания. Законодательство в сфере местного самоуправления нестабильно, подвергается регулярным изменениям, идет поиск наиболее оптимального и эффективного механизма правового регулирования муниципальных правоотношений.

В науке муниципального права сложилось несколько подходов к пониманию местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление – это одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Это основополагающий, базовый принцип, положенный в основу правового, демократического государства. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление признается и гарантируется на всей территории нашего государства.

Следует отметить, что в РСФСР местного самоуправления как самостоятельной основы конституционного строя не было, управление отдельными

низовыми территориями осуществлялось Советами народных депутатов и формируемыми ими исполнительными комитетами, входящими в систему органов государственной власти. Таким образом, одной из многочисленных задач демократической реформы в России в конце XX в. была задача построения системы обеспечения «самостоятельного решения населением вопросов местного значения»<sup>1</sup>, формирования правовой, территориальной, экономической и организационной основы местного самоуправления. Указанная задача была решена, в современной Российской Федерации функционирует и активно развивается местное самоуправление как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, 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». В каждом субъекте Российской Федерации на основе федерального стандарта сложилась своя система решения вопросов «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» муниципальных образований.

Одним из главных залогов молниеносного по меркам истории становления местного самоуправления в современной Российской Федерации является концептуально выверенное и юридически грамотное закрепление его основ в Конституции<sup>2</sup>. За 25 лет существования Конституции Российской Федерации в главу 8 «Местное самоуправление» не было внесено ни одной поправки (чего нельзя сказать о главах, регулирующих организацию системы государственной власти), на основе ее норм было принято две редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» в 1995 г. и в 2003 г., которые закрепляли разные определения и принципы организации местного самоуправления,

---

<sup>1</sup> Сорокина А.Г. Конституция Российской Федерации: 25 лет учреждению местного самоуправления как основы конституционного строя / А.Г. Сорокина // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. - 2018. - № 2 (35). - С.19. С. 18-20.

<sup>2</sup> Там же.

позволили ему из «деятельности населения» превратиться в «форму народовластия», но при этом оба не противоречили Конституции.

Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации в основных своих положениях соответствует концепции, именуемой в научной литературе «теорией свободной общины»<sup>1</sup>, которая обосновывает естественное право местного сообщества (общины) на автономию от государства и наилучшим образом коррелируется с теорией естественных прав человека. Именно принципы теории свободной общины закреплены в ст. 12 Конституции<sup>2</sup>.

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 130 не отвечает на вопрос «что есть местное самоуправление», а дает ответ на вопрос «для чего местное самоуправление в Российской Федерации», указывает на его социальное назначение. Социальное назначение правового явления и есть его сущность, таким образом, именно нормативное закрепление сущности, а не традиционной для юридических определений формы явления позволило законодателю в дальнейшем экспериментировать с понятием местного самоуправления, закреплением различных его признаков в федеральном законе.

Часть 2 ст. 130 Конституции дает широкие возможности для непосредственной реализации населением права на самостоятельное решение вопросов местного значения, помимо выборов и референдума, на уровне местного самоуправления население может решать вопросы местного значения непосредственно и участвовать в их решении более чем в десяти различных формах.

Согласно той же части ст. 130 Конституции единственное условие формирования органов местного самоуправления – выборность, при этом Конституция не указывает на ту избирательную систему, которую следует применять. Норма о том, что в муниципальном образовании должен быть выборный и «другой» орган местного самоуправления позволяет формировать систему органов

---

<sup>1</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России: учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н.Н. Черногор / под ред. Н.В. Постового. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юриспруденция, 2016 // СПС КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Рыков А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти / А. Н. Рыков // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 18-20.



в различного вида минимальных образованиях исходя из их статуса и местных особенностей.

Принципы, закрепленные в ст. 131 Конституции, в большинстве своем являются универсальными для любой политической власти, в том числе и муниципальной, независимо от наличия или отсутствия в ней демократических начал, поскольку касаются ее территориальной организации.

Статья 133 Конституции закрепляет, на наш взгляд, не столько конкретные государственные гарантии местного самоуправления, сколько основные направления их развития и совершенствования, особенно в сфере судебной защиты прав местного самоуправления и запрета на ограничения его прав. По нашему мнению, одна из главных гарантий местного самоуправления в Российской Федерации закреплена в ст. 132 Конституции, где на первый взгляд речь идет о полномочиях органов местного самоуправления, а на самом деле о принципе разграничения полномочий между органами государства и органами местного самоуправления. Согласно конституционной модели органы государственной власти и органы местного самоуправления являются органами политической власти, вся полнота которой принадлежит народу, таким образом, все эти органы действуют для достижения одной цели – эффективного управления делами общества. Таким образом, передача полномочий от государства местному самоуправлению возможна, но только «отдельных» и только в конституционно определенном порядке, исключая возложение на местное самоуправление функций государства. Передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти не предусмотрена, ч. 3 в ст. 132 Конституции нет.

Из вышеизложенного следует, что нормы Конституции Российской Федерации, закрепляющие организацию местного самоуправления, на наш взгляд, прошли испытание временем, за 25 лет существования глава 8 не потребовала внесения поправок, заложила вполне устойчивый фундамент для становления и развития системы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения Российской Федерации.

Во-вторых, местное самоуправление является формой народовластия. Такой

подход к пониманию сущности местного самоуправления уходит глубоко корнями в идеи демократии. «Идея демократии является гуманной характеристикой государства и основой для эффективного осуществления государственных функций. В современный период появилось политическое кредо государства путем демократической реформы достигнуть социальной справедливости и достойного уровня жизни граждан»<sup>1</sup>.

Прямая (непосредственная) демократия - это такая форма народовластия, при которой власть осуществляется непосредственно народом через выражение воли народа (референдум, выборы). Опосредованная (представительная) демократия – это такая форма демократии, при которой народ осуществляет власть через (посредством) выборные органы (представительные (законодательные)). «В представительной демократии воля граждан выражается не на прямую, а через посредников, поэтому ее называют делегируемой демократией»<sup>2</sup>.

С развитием местного самоуправления связывают укрепление конституционного строя как государственно-правовое выражение гражданского общества<sup>3</sup> ввиду того, что местное самоуправление представляет собой пограничное явление между государством и обществом, позволяющее соединять в себе общественные и властные полномочия<sup>4</sup>. В нем видят прямую связь с демократией как формой правления<sup>5</sup>, отдавая при этом нормативно-правовому материалу, регулируемому местное самоуправление статус политико-правового феномена, представляющего собой конституционную ценность будущего конституционного

---

<sup>1</sup> Денисов Ю. В. Реализация непосредственной демократии в России / Ю. В. Денисов // Вестник ЗабГУ. - 2018. - Т. 24. - № 3. - С. 51.

<sup>2</sup> Денисов Ю. В. Реализация непосредственной демократии в России / Ю. В. Денисов // Вестник ЗабГУ. - 2018. - Т. 24. - № 3. - С. 52.

<sup>3</sup> Бондарь Н. С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 4. - С. 67. С. 62 – 74.

<sup>4</sup> Корниенко Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления / Т. А. Корниенко // Концепт. – 2015. – № 13. - С. 16 – 20. С. 16.

<sup>5</sup> Баулина Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. - 2008. - № 22. - С 27 – 33. С.27.

развития<sup>1</sup>. Однако, местное самоуправление есть не что иное, как форма народовластия<sup>2</sup>, пожалуй, в понимании здесь под формой именно способа существования народовластия<sup>3</sup>, в силу и на основании того, что воля народа постоянна и универсальна<sup>4</sup>, но вместе с этим существует в окружающей действительности, которую, и формирует, и изменяет<sup>5</sup>. Народовластие представляет собой состоявшуюся систему государственной воли народа<sup>6</sup>, которая транслируется в окружающую действительность уже в волеизъявлении и в нем же существует во вне как в правовых, так и в неправовых формах.

В-третьих, местное самоуправление рассматривается как право населения на решение местных вопросов. Такое понимание местного самоуправления основано на положении ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения<sup>7</sup>. «Местное самоуправление в Российской Федерации, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской

---

<sup>1</sup> Тимофеев Н. С. Проблемы и особенности муниципального права в российской правовой системе / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 3. С. 8 – 15. - С. 9.

<sup>2</sup> Корниенко Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления / Т. А. Корниенко // Концепт. – 2015. – № 13. С. 16 – 20. - С. 16.

<sup>3</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М.: Азбуковик, 2017. – 944 с. С. 94, 855.

<sup>4</sup> Кабышев В. Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы. / В. Т. Кабышев. - Саратов: Издательство Саратовского университета, 1979. – 145 с. С. 24-25.

<sup>5</sup> Алферова Е. И. Проблемы понимания формы прямого волеизъявления граждан в современной правовой действительности России / Е.И. Алферова // WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS : сборник статей XX Международной научно-практической конференции : в 2 ч.- Пенза: Издательство «Наука и Просвещение». – С. 184. 310 с.

<sup>6</sup> Зенин С. С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия / С. С. Зенин // LexRussica. - 2017. - № 1. - С. 24 – 34. С. 25.

<sup>7</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5TM3RID4Q> (25.09.2018).

Федерации, 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»<sup>1</sup>. Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с федеральным законодательством.

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Право населения на осуществление местного самоуправления – это одна из составных частей права народа на власть. Существом местного самоуправления является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов местных сообществ (населения муниципальных образований). Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению местного самоуправления, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности представителей населения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // КонсультантПлюс: справочная правовая система / разработ. НПО "Вычисл. математика и информатика". – Москва: Консультант Плюс, 1997-2008. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 10.08.2018.

<sup>2</sup> Калоян Э. Ш. Право граждан на местное самоуправление / Э. Ш. Калоян, Г. Ю. Павлова // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство: сборник статей международной научно-практической конференции. – Пенза: Издательство: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. - С . 32.

В.И. Васильев<sup>1</sup> определяет, что важнейшим институционально-юридическим выражением демократической сущности местного самоуправления является право гражданина на осуществление местного самоуправления. Хотя это право не входит в конституционный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, оно имеет конституционное значение. На конституционный характер данного права обращается внимание в ряде постановлений Конституционного Суда РФ. При этом, как отмечает автор, следует четко представлять отличие этого права от других близких ему по содержанию конституционных прав граждан. Иногда в литературе содержание этого права вольно или невольно расширяется, и оно становится мало различимым с конституционным правом на объединение, т.е. с правом на свободное создание общественных организаций. К данному выводу нельзя не прийти, если право на осуществление местного самоуправления толковать как безоговорочную возможность самоорганизации. Такое понимание связано с толкованием местного самоуправления как института только гражданского общества или «прежде всего», «по преимуществу» гражданского общества. Однако данная точка зрения мало соответствует современному реальному местному самоуправлению.

Это понимание местного самоуправления давно было подвергнуто критике. Причем высказанные против него аргументы и сегодня не потеряли своей актуальности и убедительности.

Выдающийся русский юрист-государствовед Н.М. Коркунов писал о различиях между началом свободы союзов и самоуправлением: «Отношение государства ко всем другим общинам, кроме местных, определяется началом более или менее широкой свободы... Никогда государство не требует образования союзов, не делает их существование обязательным, не вменяет им в обязанность осуществление тех или других задач. Образование, существование, деятельность союзов имеют всегда факультативный, а не обязательный характер. Совершенно иного рода отношение государства к местным самоуправляющимся единицам. Государство не предоставляет свободе местных жителей образовывать эти местные

---

<sup>1</sup> Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ», 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

единицы, не ставит в зависимость от усмотрения местного населения их существование, не допускает, чтобы предметы их деятельности всецело определялись волею их обывателей. Напротив, государство обязательно организует местные общины, определяет их устройство, указывает им обязательные предметы деятельности. Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть, государство не допускает их только, а требует»<sup>1</sup>.

Сторонники взглядов на местное самоуправление как на самоорганизацию граждан приводят обычно в качестве довода в свою пользу формулу Конституции РФ о признании государством местного самоуправления. Это, по их мнению, означает, что государство только регистрирует возникающее само по себе местное самоуправление в его «первородном» виде. В этой связи, считают эти авторы, надо учитывать историческое предназначение местного самоуправления, его «концептуально-логический» смысл, принимать во внимание возможную трансформацию его роли в будущем мире при изменении территориального устройства государств, например при их «разукрупнении». Говорится также о «классическом» самоуправлении, развивающемся «снизу», о «классических» его вариантах, применительно к рыночным условиям и т.д. В Основном Законе речь идет не о «возможности осуществления», а именно об осуществлении» местного самоуправления как обязательном требовании. Конституция определяет важнейшие вопросы местного значения, которые решаются органами местного самоуправления, и упоминает о «других» вопросах, подведомственных этим органам. Причем «другие» вопросы, вслед за названными Конституцией, определяются не самими органами местного самоуправления, а законами государства. Местное самоуправление по Конституции реализуется на территориях, границы которых определяются этим государством, а не населением, хотя при этом мнение населения должно обязательно учитываться.

Из этого следует, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления. Эти понятия

---

<sup>1</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. - Т. II. - СПб., 1897. - С. 349.

по содержанию близки. На самом деле это неодинаковые юридические категории. Права на самоуправление как субъективного права не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его присутствие на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или их коллективов. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа и нормативно объективировано в соответствующих положениях Конституции РФ. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового. Игнорирование этого различия может привести не только к ошибочным выводам в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления.

В-четвертых, местное самоуправление – звено публичной власти. В теории вопрос положения органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации является неоднозначным и дискуссионным.

По мнению И. Н. Некрасовой, буквальное толкование ст. 12 Конституции РФ искажает представление о данном политико-правовом явлении, указывая на то, что его природа должна изучаться в соотношении с нормами ст. 3, закрепляющей единство власти народа, элементами которой являются центральные, региональные, местные органы власти. Отмечая схожесть их природы, а именно наличие собственной компетенции, определенной законом, И. Н. Некрасова подчеркивает важность рассмотрения исключения органов местного самоуправления из системы органов государственной власти не как утрату их государственной природы, а как распределения публичной власти «по вертикали»<sup>1</sup>.

С. А. Авакьян, выделяя формы публичной власти, а именно государственную, общественную (представляет собой объединение отдельных групп граждан внутри политических партий, а также общественных организаций, движений, общин, семьи, трудовых коллективов при проведении совместных акций), отмечает двойственную

---

<sup>1</sup> Некрасова И. Н. Роль местного самоуправления в российской политической системе / И. Н. Некрасова // Гуманитарные и социально-экономические науки. - 2004. - № 3. - С. 188-192.

природу местного самоуправления как власти общественно-государственной<sup>1</sup>.

В. Е. Чиркин же выделяет четыре вида публичной власти: государственную власть, негосударственную власть государственных образований, негосударственную власть, осуществляемую органами местного самоуправления, корпоративную власть общественного объединения, распространяющуюся на своих членов<sup>2</sup>.

Как верно отмечает Э. И. Умеров, понимание природы и особенностей местного самоуправления в Российской Федерации не может осуществляться без учета строения публичной власти в целом, а также особенностей управления, действующего на местах. Государственная власть в Российской Федерации суверенна. Пределы ее осуществления распространяются на всю территорию государства, в том числе и на территорию ее муниципальных образований. В муниципалитетах создаются территориальные отделы федеральных органов государственной власти, назначением которых является разрешение вопросов общегосударственного значения в пределах соответствующего муниципалитета. Наряду с территориальными отделами федеральных органов, в муниципальных образованиях существует внутренний уровень публичной власти, органы, структура, пределы полномочий которой ограничены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ<sup>3</sup>.

Представляя собой уровень власти, сочетающий волю государства и интересы местного населения, местное самоуправление предстает как связующее звено между обществом и государственными органами. Осуществляя свою деятельность на основании и в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а в отдельных случаях и законами субъектов Российской Федерации, органы местного

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян, К. В. Гуценко, А. И. Ковлер, М. Н. Марченко. - М., 2001. - С. 125.

<sup>2</sup> Торопкин Б. Н. Юридическая энциклопедия / Б. Н. Торопкин. - М., 2001. - С. 255.

<sup>3</sup> Умеров Э. И. Место и роль местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации / Э. И. Умеров // Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти : сборник научных трудов участников Международной научно-теоретической конференции. 2018 – Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018 . - С. 287.



самоуправления принимают собственные нормативные акты, которые являются обязательными для местного населения<sup>1</sup>.

Как отмечают Н. В. Постовой, В.В. Таболин, Н. Н. Черногор стержневым элементом сущности местного самоуправления является власть, ее принадлежность, социальная ценность, назначение и осуществление. В зависимости от того, кому принадлежит местная публичная власть, кто ее осуществляет и в чьих интересах - определяется сущность местного самоуправления:

1) Муниципальную власть осуществляет элита, т.е. люди, назначенные с участием органа государственной власти. В данном случае должностные лица имеют двойное подчинение. Это теория элит, к которой по сущности близка технократическая теория.

2) Муниципальную власть осуществляют специально подготовленные управленцы. Они могут быть избраны избирателями, представительными органами местного самоуправления либо назначены совместно органами государственной власти и местного самоуправления. Например, глава исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления - это смешанная теория сущности местного самоуправления. Она близка к теории элит. Здесь используется технократический подход.

3) Муниципальная власть осуществляется жителями муниципального образования и избираемыми ими органами и должностными лицами местного самоуправления в интересах населения. Единственным источником власти являются жители муниципального образования. Такая форма построения и осуществления власти порождает теорию демократизма, раскрывающую свою особую сущность местного самоуправления, заключающуюся в полном народовластии.

4) Муниципальная власть осуществляется преимущественно органами местного самоуправления и должностными лицами. Жители муниципального

---

<sup>1</sup> Умеров Э. И. Место и роль местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации / Э. И. Умеров // Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти : сборник научных трудов участников Международной научно-теоретической конференции. 2018 – Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018 . - С. 287, 288.

образования формируют представительные органы местного самоуправления, которые, в свою очередь, формируют исполнительно-распорядительные органы и назначают должностных лиц. Деятельность жителей ограничивается только участием в выборах представительных органов. Сущность выражена в представительной демократии.

5) Муниципальная власть осуществляется на сходах и собраниях там, где нет представительных органов в связи с малочисленностью населения, а также старостой, избираемым этими сходами. Данная теория сущности может быть названа теорией народного самоуправления, или непосредственной, прямой демократии.

6) Сущность местного самоуправления также состоит в том, какие функции оно призвано осуществлять. По европейской континентальной концепции, оно осуществляет значительную часть государственных функций; по англосаксонской концепции - решает только задачи местного значения.

В первом случае местное самоуправление есть продолжение государственного управления на местах. Во втором - оно автономно от государственных функций<sup>1</sup>.

Представленные подходы к пониманию местного самоуправления являются традиционными, но имеются и другие аспекты к пониманию местного самоуправления. Так, например Н.И. Васильев<sup>2</sup>, определяет местное самоуправление как способ оптимизации социального управления и как институт организации и предоставления услуг населению.

Местное самоуправление - особый случай децентрализации принятия управленческих решений. Оставаясь в общей системе социального управления, оно перестает быть государственным управлением в его собственном значении, предполагающем субординационные отношения, т.е. отношения подчиненности, которые включают возможность назначения и освобождения от должности

---

<sup>1</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор; под ред. Н. В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Васильев, В. И Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ», 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

руководителей подчиненных органов, прямое директивное руководство, дисциплинарную ответственность «нижестоящих» должностных лиц перед «вышестоящими». Местное самоуправление располагает более широкими возможностями в самостоятельном решении дел, включенных в его компетенцию, чем, если бы эти дела находились в ведении местных государственных органов. Сам режим решения этих дел - режим относительной свободы - иной, чем у государственно-властных структур<sup>1</sup>.

Муниципальные услуги служат конечной целью муниципального управления, направленного на улучшение непосредственного жизнеобеспечения граждан, решение вопросов местного значения и выполнение переданных муниципалитетам государственных полномочий.

Практика предоставления организованных и полномасштабных муниципальных услуг еще только складывается. Есть муниципалитеты, которые к муниципальным услугам относят услуги нематериального характера, оказываемые органами местного самоуправления в форме предоставления различной информации в виде справок, официальных документов, разрешающих строительство, подведение газа и т.д.<sup>2</sup>

Е. С. Шугрина определяет местное самоуправление как деятельность граждан и как одну из разновидностей социального управления. Местное самоуправление - одна из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением<sup>3</sup>. Самоуправление - это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица<sup>4</sup>. Данный аспект самоуправления воплощается в

---

<sup>1</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев .- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ», 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев .- 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ», 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 5.

<sup>4</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. - М., 2003. С. 32.

таких его социальных (неправовых) характеристиках, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль<sup>1</sup>.

Также в юридической литературе местное самоуправление характеризуется как институт в правовой системе Российской Федерации<sup>2</sup>.

По мнению А. С. Гаркавцевой Е. Б. Глазкова в настоящее время понятие местного самоуправления можно более детально раскрыть в следующих аспектах:

- местное самоуправление - явление демократии, одна из форм народовластия, которую необходимо рассматривать в системе демократии с позиции обеспечения принадлежности власти народу;

- местное самоуправление представлено некой границей между народом и государством, которое объединяет их между собой;

- местное самоуправление является управленческим явлением, которое направляет, организует и регулирует жизнь общества;

- местное самоуправление - это способ инициации, практического осуществления самодеятельности, ответственности народа;

- местное самоуправление представляет собой форму реализации прав человека и гражданина;

- местное самоуправление является целостной системой общественных отношений, которые связаны с территориальной самоорганизацией населения, которое самостоятельно решает вопросы местного значения<sup>3</sup>.

Исходя из этого, авторы указывают, что местное самоуправление можно охарактеризовать как комплексную, правовую и научную систему, в которой определяется целостное представление о многоструктурной деятельности населения по решению вопросов местного значения. На основе вышесказанного можно определить некоторые особенности местного самоуправления:

---

<sup>1</sup> Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря. - М., 2002. - С. 138.

<sup>2</sup> Антипова А. Г. Местное самоуправление как институт в правовой системе Российской Федерации / А. Г. Антипова // Прорывные научные исследования: проблемы, закономерности, перспективы: сборник статей X Международной научно-практической конференции. 2018. – Пенза: Издательство «Наука и Просвещение», 2018. - С. 231.

<sup>3</sup> Муниципальное право : учеб. для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. - М. : Проспект, 2013. – С. 56.

- правовая основа;
- действие местной власти в интересах населения;
- решение вопросов местного значения;
- местное самоуправление является своего рода стабилизатором между государством и обществом;
- наличие собственных ресурсов;
- право принимать решения самостоятельно по улучшению уровня жизни населения;
- развитие у населения чувства целостности с одним сообществом;
- участие граждан в решении вопросов местного уровня;
- слияние субъекта и объекта управления;
- преобразование местного населения из участников управления в его первичный субъект<sup>1</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что местное самоуправление – сложный, комплексный политико-правовой и социальный институт, который служит интересам населения. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации, которая проявляется в самостоятельном формировании и управлении местными финансово-экономическими ресурсами, самостоятельном формировании органов местного значения, самостоятельной деятельности органов местного самоуправления и самостоятельном решении вопросов местного значения.

---

<sup>1</sup> Гаркавцева А. С. Местное самоуправление как форма народовластия / А. С. Гаркавцева, Е. Б. Глазков // Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития: Материалы 16-ой всероссийской научно-практической конференции. Ред. кол.: Е.С. Подвальный [и др.]; Воронежский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2018. – Воронеж: Издательство: Издательско-полиграфический центр «Научная книга» (Воронеж), 2018. - С. 187.

## **1.2 Сущность и значение принципов местного самоуправления в Российской Федерации**

В философском словаре принцип определяется как первоначало, руководящая идея, основное правило поведения. Принцип – это центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован<sup>1</sup>. Категория «принцип» в теории государства и права используется для характеристики самых различных юридических явлений: принципов права, принципов правотворчества, принципов юридической ответственности. Принципы права характеризуются и как источник права<sup>2</sup>.

В настоящее время понимание принципов местного самоуправления, их классификация в доктрине муниципального права носит весьма дискуссионный характер. Мы под принципами местного самоуправления будем понимать базисные, основополагающие, фундаментальные, руководящие идеи и начала, на которых строится система функционирования, организации местного самоуправления.

Легальное определение и перечень принципов местного самоуправления находит отражение в Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

А.С. Лолаева полагает, что одним из критериев выделения конкретных принципов является именно закрепление в нормах права. Это в полной мере может быть отнесено не только к принципам права, но и к организационно-правовым принципам, поскольку организация властной деятельности не может не опираться на действующие правовые нормы. При этом под словом «закрепление» не обязательно предполагает непосредственное отражение в тексте закона с четким

---

<sup>1</sup> Философский словарь / под. ред. И. Т. Фролова. - М.: Издательство политической литературы, 1986. - С. 382.

<sup>2</sup> Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. - С. 278.

указанием законодателя на это. Законодатель может и не употребить по отношению к ним слово «принцип»<sup>1</sup>.

Достижение истинных задач местного самоуправления возможно исключительно при неуклонном соблюдении принципов в организации местного самоуправления. В этом состоит их основное значение. По мнению М.С. Шайхуллина наличие принципов местного самоуправления предопределяет систему гарантий местного самоуправления<sup>2</sup>. Кроме того, в специальной литературе сформулировано определение конституционно-правового принципа местного самоуправления, под которым понимается правовые средства и условия, позволяющие быть защищенными населению сельских и городских поселений от нарушения прав, свобод и законных интересов, а также от произвола со стороны государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также других субъектов правоотношений<sup>3</sup>.

Анализ действующего законодательства о местном самоуправлении позволяет констатировать отсутствие перечня принципов местного самоуправления в нем. Это приводит к необходимости в теории и на практике прибегать к выделению принципов из отдельных правовых норм, проводя их интерпретацию и толкование.

В этой связи необходимым видится отметить два важных момента:

1) доктринальное толкование, проводимое учеными в научных целях, носит позитивный характер и способствует обогащению юридической науки новыми концептуальными положениями;

---

<sup>1</sup> Лолаева А. С. Принципы организации местного самоуправления / А. С. Лолаева // Достижения науки – сельскому хозяйству: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (заочной) Том. I. Часть II. – Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2018. - С. 247-249.

<sup>2</sup> Шайхуллин М. С. Понятие и система конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации / М. С. Шайхуллин // Российская юстиция. - 2018. - № 1. - С. 17.

<sup>3</sup> Демина А. С. Сущность и значение принципов местного самоуправления / А. С. Демина // Будущее науки – 2018 : Сборник научных статей 6-й Международной молодежной научной конференции. 2018. В 4-х томах. / Отв. ред. А. А. Горохов. – Курск : Университетская книга, 2018. - С. 246-248.

2) проводимое правоприменителем толкование имеет больше негативных последствий, поскольку интерпретация всегда носит субъективный характер, что негативно сказывается на единообразии правоприменения.

Направленное на достижение цели выявления и обоснования принципов местного самоуправления, толкование норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагает также и выявление воли законодателя. Однако, наиболее простым способом в данном случае является самостоятельное формулирование законодателем в отдельной норме (статье) перечня принципов местного самоуправления.

Важность законодательного закрепления принципов местного самоуправления способствует развитию местного самоуправления, устанавливая при этом определенные рамки. Этим предопределяется успех, динамичность и позитивность его функционирования<sup>1</sup>. Отсутствие принципов местного самоуправления усложняет и замедляет деятельность субъектов местного самоуправления.

Процесс формирования принципов права в своем основании имеет следующие правовые, социальные, экономические, политические и доктринальные положения:

Раскроем содержание указанных оснований относительно принципов местного самоуправления.

Базу социальных оснований принципов местного самоуправления составляют определенные общественные потребности.

Существующие в обществе экономические отношения составляют содержание соответствующего основания для формирования принципов местного самоуправления.

Выражением доктринальных оснований являются научные концепции и идеи, существующие в правовой доктрине и влияющие на развитие муниципального права.

---

<sup>1</sup> Лолаева А. С. Принципы организации местного самоуправления / А. С. Лолаева // Достижения науки – сельскому хозяйству: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (заочной) Том. I. Часть II. – Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2018. - С. 247-249.



Содержанием политических оснований являются механизмы и формы реализации публичной власти, которые приняты и легитимированы в конкретном государстве.

Выражением правовых оснований выступает массив норм, влияющих на формирование принципов права и определяющих их формы.

Возвращаясь к проблеме интерпретации и толкования отдельных правовых норм как способов формирования принципов местного самоуправления, необходимо сказать, что эти процессы во многом являются субъективными и могут привести к искажению государственной воли, накладывая на него определенную долю контекстуальности и интуитивности.

Для процесса толкования характерно столкновение различных интересов, прежде всего, интересов деятелей и структур местного самоуправления с интересами государственной власти и ее представителей. Неизбежным становится отодвижение на второй план интересов народа при осуществлении власти на местном уровне<sup>1</sup>. Основной задачей законодателя является максимально верное изложение своей воли, сведя при этом к минимуму возможность возникновения конфликта интерпретаций.

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация свидетельствует о необходимости проведения интерпретации принципов местного самоуправления, которая должна учитывать последние достижения юридической герменевтики. В первую очередь, речь идет о герменевтическом круге, предполагающий, что ни одно толкование не считается окончательным. Оно всегда порождает новые толкования и так до бесконечности.

Вместе с этим необходимо учитывать, что законодательный текст всегда предполагает множество различных толкований. В свою очередь, отсутствие выраженной воли законодателя делает невозможным выявление одного верного толкования. Принципы муниципального права определяют общее направление развития этой отрасли, а принципы организации местного самоуправления –

---

<sup>1</sup> Юридическая герменевтика в XXI веке. - СПб.: Алетейя, 2016. – С. 77.

непосредственно способствуют формированию базовых рамок и направления деятельности органов местного самоуправления.

Отсутствие в действующем муниципальном законодательстве единого перечня принципов организации и деятельности местного самоуправления позволяет ставить вопрос о возможности отнесения к числу таковых базовых положений, не названных принципами, но содержательно отвечающих заданным критериям.

На сегодняшний день имеются различные классификации принципов местного самоуправления.

Н. С. Бондарь полагает, что общие принципы местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации, к которым относятся<sup>1</sup>:

– самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления (ст. 12 и 130);

– организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (ст. 12);

– многообразие организационных форм местного самоуправления (ст. 131);

– обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами (ст. 132);

– гарантии права местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133);

– принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

– соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

– законность в организации и осуществлении местного самоуправления;

– гласность местного самоуправления;

– использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местногосамоуправления.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации / Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко, С. Н. Бочаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – С. 56.

Е. М. Ковешниковым выделяется несколько иная классификация принципов<sup>1</sup>.

В их числе ученым называется:

- территориальная организация;
- гарантии местного самоуправления;
- самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- учет интересов населения и др.

В свою очередь, Е. Б. Султанов предлагает принципы местного самоуправления разделить на четыре группы. Первую группу принципов, по мнению ученого, составляют принципы основ конституционного строя, которые определяют общие начала построения взаимоотношений между государством, человеком и обществом.

Вторую группу принципов составляют принципы местного самоуправления.

Третья группа включает в себя принципы внешнего и муниципального управления.

Четвертая группа принципов представлена принципами, которые определяют внутреннюю организацию муниципальной управленческой деятельности.

Одним из основных принципов местного самоуправления является принцип самостоятельности местного самоуправления, нашедший отражение в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Согласно части 1 ст. 130 Конституции РФ основная цель местного самоуправления состоит в обеспечении населению возможности самостоятельного решения вопросов, которые имеют местное значение. В свою очередь, в статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющей вопросы местного значения, также подчеркивается самостоятельность населения при решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности

---

<sup>1</sup> Ковешников Е. М. Муниципальное право / Е. М. Ковешников. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. - 272 с.

населения муниципального образования.

Следует отметить, что прежняя редакция части 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривала положение о необходимости внесения изменений и дополнений в этот закон для расширения перечня вопросов местного значения. Следовательно, этот элемент компетенции местного самоуправления являлся прерогативой только этого основного федерального закона. Другие затрагивающие вопросы местного самоуправления федеральные законы, не могли в этой части противоречить положениям Федерального закона № 131-ФЗ. Также следует сказать, что субъекты Российской Федерации такого права были лишены.

Эта концепция учитывала негативный опыт предыдущих лет, который сложился в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положения которого в число полномочий субъектов Российской Федерации включали возможность последних воздействовать на муниципальную власть. Оно было закреплено в части 2 статьи 6 Федерального закона № 154-ФЗ, согласно которой муниципальные образования наделены правом принятия к своему рассмотрению иные отнесенные к вопросам местного значения вопросы. В свою очередь, часть 3 этой статьи предусматривала возможность разграничения законом субъекта Российской Федерации предметов ведения муниципальных образований при условии, если в его границах (за исключением города) имеются другие муниципальные образования. В отношении внутригородских муниципальных образований такое разграничение проводилось положениями устава города.

Правоприменительная практика показала неэффективность этих законодательных положений, поскольку они способствовали неоправданному вмешательству органов власти субъектов РФ в компетенцию муниципальных образований.

В этой связи новая редакция Федерального закона № 131-ФЗ (часть 1 статьи 6) закрепила за субъектами РФ возможность осуществлять:

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов

местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Внесенные в мае 2014 года изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ существенным образом изменили установленный правовой механизм. Раскроем содержание основных положений осуществленного в 2014 г. реформирования компетенции местного самоуправления.

В первую очередь необходимо отметить установленную возможность перераспределения вопросов местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями (ч. 3 и 4 ст. 14), а также между внутригородскими районами и городскими округами с внутригородским делением (ч. 2 ст. 16.2). Аргументом, оправдывающим такую ситуацию в отношении сельских поселений, может служить довод о различиях в уровне социального и экономического развития отдельно взятых территорий, так как у большинства из них отсутствует реальная возможность осуществления в полном объеме всех закрепленных в ст. 14 вопросов местного значения. Следовательно, субъекты РФ имеют право, не выходя за пределы перечня вопросов местного значения городских поселений, регулировать объем вопросов местного значения отдельных сельских поселений. Причем не отнесенные законами субъектов РФ, но закрепленные в ст. 14, вопросы местного значения для городских поселений могут быть разрешены органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Логичнее было бы эти вопросы оставлять за сельскими поселениями. Это бы во многом способствовало бы их развитию. Однако, в данном случае

самостоятельного дополнения законами субъектов РФ перечня вопросов местного значения не осуществляется.

Необходимо также подчеркнуть, что ранее действующий Федеральный закон № 154-ФЗ право разграничения предметов ведения между органами местного самоуправления города и его внутригородских муниципальных было закреплено за городом в его уставе. На сегодняшний день этот вопрос разрешается положениями закона субъекта РФ.

Второй момент, связанный с изменениями, произошедшими в мае 2014 года, касается вопросов установления дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением с предоставлением им всех необходимых финансовых и материальных ресурсов (часть 3 статьи 16). Причем в данном случае, в отличие от вышеописанной ситуации, органы субъектов РФ не ограничены. Речь идет об установлении дополнительных вопросов местного значения.

В результате буквального толкования этой нормы можно сделать вывод о том, что в данном случае законами субъектов Российской Федерации осуществляется некоторая корректировка федерального законодательства, так как у них появляется возможность самостоятельно перевести вопросы из перечня вопросов государственного значения в число вопросов местного значения.

Этот вывод может быть обоснован положением о том, что по общему правилу в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации входит разрешение вопросов регионального значения. В перечень дополнительных вопросов, очевидно, могут быть включены вопросы, которые федеральным законодательством отнесены к предмету ведения субъектов РФ.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями государственных органов закреплен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и соответствует положениям ст. 132 Конституции РФ. Согласно ст. 19 названного закона, такой порядок предусматривает принятие субъектом РФ соответствующего закона и передачу необходимого имущества и финансовых полномочий. Означает ли новая часть 3 статьи 16 появление отдельной

самостоятельной процедуры - наделение органов местного самоуправления дополнительными вопросами государственного значения путем перевода их законами субъектов РФ в число вопросов местного значения, с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов из собственности субъекта РФ и финансовых средств из бюджета субъекта РФ?

В-третьих, за субъектами РФ закреплена возможность на основании принятого ими закона осуществления перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1.2 статьи 17). Перераспределение - распределение, осуществленное заново, по-иному<sup>1</sup>, - относительно полномочий означает передачу полномочий как от органов государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления («сверху вниз»), так и наоборот, от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ («снизу вверх»).

Разработанные Комитетом Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Рекомендации регламентируют отдельные вопросы, связанные с применением некоторых положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Что касается процедуры перераспределения полномочий то в Рекомендациях указывается на необходимость проведения различия между процедурой перераспределения и процедурой разграничения полномочий между уровнями публичной власти, осуществляемой посредством отнесения к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения. В части 2 ст. 132 Конституции РФ предусмотрен единственный способ передачи полномочий от органов одного уровня органам другого уровня – наделение их соответствующими полномочиями на законодательном уровне, передавая при этом необходимые материальные и финансовые средства. Причем статус передаваемых полномочий не подлежит изменению.

---

<sup>1</sup> Энциклопедия «Викисловарь». – Режим доступа: <http://ru.wiktionary.org>. (25.09.2018)

Сказанное дает основание полагать, что перераспределение предполагает перемещение полномочий «снизу вверх». В Рекомендациях на этот счет содержится указание на то, что в Конституции РФ не предусмотрена возможность передачи полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения органам государственной власти. Предписания ст. 130 Конституции РФ устанавливают, что вопросы местного значения должны решаться именно органами местного самоуправления или непосредственно населением, а не органами государственной власти. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130, часть 1 статьи 132, статья 133 Конституции Российской Федерации).

Такой вывод в Рекомендациях также обоснован соответствующими ссылками на изложенные в ряде постановлений Конституционного Суда РФ правовые позиции последнего (например, постановления от 16 октября 1997 г. № 14-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

Что примечательно, авторами Рекомендаций формулируется вывод о том, что полномочия могут быть перераспределены без изменения их статуса на определенный период при наличии необходимых объективных условий и обстоятельству, которые установлены законами субъектов РФ.

На наш взгляд, подобный вывод авторов Рекомендаций, является весьма спорным. В них отсутствует указание на положения ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой предусмотрен перечень обстоятельств временного осуществления органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления. Часть первая указанной статьи предусматривает случаи, при которых возможно временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К таковым относятся случаи:

- 1) когда представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы вследствие стихийных бедствий, с катастроф, иных чрезвычайных ситуаций;



2) в случае возникновения просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных и (или) долговых обязательств и такая задолженность превышает 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований, и (или) и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований;

3) в случае допущения нецелевого расходования бюджетных средств при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления.

Этот перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Это означает, что иных ситуаций временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий органов местного самоуправления не предусмотрено, как не предусмотрено и возможности установления дополнительных случаев. В части 7 названной статьи содержится указание на возможность осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления федеральными органами государственной власти.

Таким образом, в Федеральном законе № 131-ФЗ находит отражение новая процедура - перераспределение полномочий в форме изъятия законами субъектов РФ из компетенции органов местного самоуправления их полномочий по решению вопросов местного значения и передачи этих полномочий органам государственной власти субъекта РФ.

Результатом такого перераспределения является прямое решение органами государственной власти вопросов местного значения. Однако, это противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления при разрешении вопросов местного значения.

По замечанию министра юстиции Д. Аристова по состоянию на начало марта 2015 г. предоставленной законом возможностью воспользовались 29 субъектов Российской Федерации. Значительное количество полномочий было перераспределено в более чем пяти регионах – в Приморском крае, Московской,

Орловской, Ульяновской областях и Ненецком автономном округе<sup>1</sup>.

Президентом Союза российских городов С. Мошаровым подчеркивается установившаяся тенденциозность передачи полномочий органам государственной власти по вопросам местного значения. Им отмечается принятие подобных законов в семнадцати регионах. В собственном исполнении органов государственной власти субъекта Российской Федерации стали находиться такие полномочия как градостроительная деятельность и землепользование; порядок распоряжения землями, собственностью на которые не разграничена; благоустройство, коммунальное обслуживание, вывоз и утилизация бытовых отходов. Большинство городов было воспринято перераспределение полномочий, связанных с вопросами землепользования, градостроительства. Как правило, на региональный уровень отводятся вопросы, исторически связанные с муниципальной компетенцией<sup>2</sup>.

Е. Чугуевой, директором Департамента экономического развития, напротив, дается негативная оценка предоставленной возможности в сфере градостроительной деятельности. Ею, в частности, отмечается неопределенность в практической реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации в вопросах местного значения. На законодательном уровне отсутствуют какие-либо положения, которые бы регламентировали порядок осуществления градостроительных функций органами государственной власти субъекта РФ в части перераспределенных полномочий. Во-вторых, предоставленная возможность повышает вероятность развития проблем организационного характера, связанных с необходимостью расширения численного состава органов власти субъекта Федерации. В-третьих, это приводит к ограничению степени участия населения

---

<sup>1</sup> Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений (В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства») // Муниципальная власть. - 2015. - № 3. - С. 11.

<sup>2</sup> Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений (В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства») // Муниципальная власть. - 2015. - № 3. - С. 17.

урегулировании вопросов местного значения в названной сфере.

Как полагает Е. Чугуева, «целесообразным в этой связи видится внесение изменений в Градостроительный кодекс, которые бы регламентировали порядок реализации органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по решению вопросов местного значения, предусматривали механизм взаимодействия органов власти, при этом учитывающий мнение населения в ходе принятия градостроительных решений»<sup>1</sup>.

Таким образом, установление на законодательном уровне возможности изъятия названных ранее полномочий из компетенции органов местного самоуправления носит долгосрочный характер. В связи с этим должны быть осуществлены соответствующие изменения статей Федерального закона № 131-ФЗ, которые в настоящее время эти положения относят к числу вопросов местного значения.

В обратном случае обоснованным будет ставить вопрос о соответствии правоприменительной практики конституционным предписаниям о самостоятельности органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

---

<sup>1</sup> Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений (В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства») // Муниципальная власть. - 2015. - № 3. - С. 19.

### **1.3 Система конституционных гарантий местного самоуправления в Российской Федерации**

Общепризнанным является разделение гарантий местного самоуправления на общие и специальные. Первую группу гарантий составляют социальные, духовные, экономические и политические гарантии. Во вторую группу гарантий входят институциональные, организационные, территориальные, финансово-материальные, судебные, отраслевые и иные гарантии. С учетом разности объема, перечисленные гарантии находятся в тесной взаимосвязи с конституционными нормами, которые закрепляют общие принципы организации местного самоуправления. Политические гарантии местного самоуправления связаны с наличием политико-правового режима, который полностью обеспечивает функционирование названного института политической системы общества<sup>1</sup>.

В качестве критерия разграничения политических и специально-юридических гарантий местного самоуправления выступает факт закрепления последних в законодательстве в общем виде<sup>2</sup>. При этом следует подчеркнуть, что политические гарантии местного самоуправления воздают предпосылки<sup>3</sup>, условия реализации юридических средств, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве, для осуществления гражданами права на местное самоуправление, функционирования муниципальных субъектов и территориальных институтов.

К числу таких условий следует отнести стабильность функционирования институтов государственной власти и должностных лиц (Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, судебных органов и учреждений, прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в РФ и др.).

В числе политических гарантий местного самоуправления необходимо назвать

---

<sup>1</sup> Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. -М.: Юристъ, 2002. - С. 529.

<sup>2</sup> Муниципальное право: учебник. 4 изд., перераб. и доп. - М.: Норма; НИЦ Инфра-М, 2012. - С. 374.

<sup>3</sup> Самигуллин В. К. Местное самоуправление в контексте его гарантий / В. К. Самигуллин // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 68.

право граждан на соблюдение и защиту их прав в сфере местного самоуправления, которое закреплено в положениях ст. 2, ч. ч. 1, 2,3 ст. 3, ч. 2 ст. 6, ст. 12 Конституции РФ. Основной политической гарантией местного самоуправления выступает правовой режим обеспечения законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, который взаимосвязан с положениями ст. 2 и ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, так как их реализация на практике нацелена на соблюдение и защиту субъективных прав, свобод и охраняемых законом интересов.

Политические гарантии определяют общие границы функционирования местного самоуправления, смежных с ним политических и государственных институтов. В этом состоит значение политических гарантий, которые находятся в тесной взаимосвязи с конституционными нормами и иными законодательными положениями.

В отличие от Конституции СССР 1977 года, действующая Конституция РФ упоминает о развитии конкретных областей общественных отношений происходит пять раз. Вместе с тем в тексте Конституции РФ 1993 года не содержится ни одного упоминания об обязанности государства развивать местное самоуправление в общем смысле и местных органов в частности. Однако, ст. 147 Конституции СССР 1977 закрепляла полномочие Советов об обеспечении комплексного экономического и социального развития на своей территории<sup>1</sup>.

Нормы Конституции РФ 1993 года, носящие социально-юридический характер, призваны усилить эффект взаимодействия экономических, социальных, духовных гарантий местного самоуправления. Условия финансовой нестабильности муниципальных образований требуют стимулирования развития местного самоуправления посредством расширения отдельных сфер муниципального хозяйствования. При этом такое расширение не должно носить поверхностный характер и быть нацеленным исключительно на обеспечение инвестиционной привлекательности муниципальных образований и реализации социальных

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617.

гарантий.

Успешное сочетание духовных, экономических, социальных и политических гарантий местного самоуправления способствует развитию институтов муниципального права. Причем такое сочетание должно быть проанализировано в рамках управленческого права, которое рассматривает конвергенцию в управлении как неотъемлемый институт сплочения нации, народов, граждан.

Основным способом сближения местных органов с населением в системе гарантирования местного самоуправления является право выбора наиболее эффективных форм осуществления местного самоуправления.

Сближение в праве целесообразным видится рассматривать в рамках взаимодействия собственно юридических гарантий местного самоуправления с общими гарантиями. Следует подчеркнуть, что сами по себе экономические, духовные, социальные, политические гарантии не выступают в качестве основных средств практической реализации права (или иного права) на осуществление местного самоуправления, которое обусловлено непосредственным участием населения в урегулировании вопросов местного значения. Они становятся собственно гарантиями только тогда, когда облечены в юридическую форму или когда на практике возникает необходимость обоснования позиции государства относительно возможности достижения целей, связанных с реформированием системы местного самоуправления.

В этом смысле конституционные гарантии, являясь важнейшим элементом системы законодательных норм, призваны обеспечивать уровень санкционирования соответствующего Конституции РФ, субъектно-объектный характер направленности, широкий уровень территориального распространения, воздействующее влияние на нормы отраслевого законодательства, подзаконные и муниципальные правовые акты.

Для местного самоуправления характерны международные, информационные и внутригосударственные гарантии<sup>1</sup>, которые являются универсальными и

---

<sup>1</sup> Медведев А. И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / А. И.

затрагивают многие области общественных отношений, а также распространяют свое действие на различных субъектов права и могут быть применены равно как в публичном, так и частном праве.

Несколько иначе обстоят дела с муниципальной гарантией, установленной в ст. 115 БК РФ, и представляющая собой способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств с участием публично-правового образования<sup>1</sup>.

Эта гарантия условно может быть отнесена к способу обеспечения круга тех вопросов, напрямую или косвенно связанных с развитием муниципального образования, местного самоуправления. «Муниципальная гарантия», в отличие от конституционно-нормативных конструкций, обладает документарной формой.

Немаловажное значение в системе гарантирования местного самоуправления приобретают принципы и основные институты муниципального права, наличие которых определяет систему гарантий местного самоуправления<sup>2</sup>.

При этом система правовых гарантий расширяется за счет международных правовых актов, норм Конституции и текущего законодательства, которые регламентируют функции, полномочия органов публичной власти в отношениях смежных с местным самоуправлением.

Отдельного внимания требуют гарантии законности в местном самоуправлении, которые занимают отдельную нишу в системе гарантий и включают в себя юридическую ответственность должностных лиц органов местного самоуправления, которыми были нарушены положения законодательных норм при осуществлении ими властных полномочий в исполнительно-распорядительной и правотворческой сферах деятельности<sup>3</sup>.

Разрешение вопросов ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, соответствующие гарантии их реализации регламентированы

---

Медведев. - Волгоград, 2000. - С. 12.

<sup>1</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (ред. от 26.02.2009) // Вестник ВАС РФ. - 2006. - № 8.

<sup>2</sup> Медведев А. И. Указ.соч. - С. 12.

<sup>3</sup> Железнякова Е. В. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Железнякова. - Волгоград, 2005. - С. 11.

положениями уставов и дополняющих их муниципальными правовыми актами. В них устанавливаются условия и порядок применения муниципальной ответственности, а равно закрепляется исчерпывающий перечень противоправных действий и решений должностных лиц органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Вместе с тем само по себе наличие правовых норм об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления не является безусловной гарантией их привлечения к ответственности. Механизм реализации муниципальной ответственности активизируется, как правило, соответствующими органами судебной власти, оценивающими совокупность обстоятельств, служащих основанием применения конкретных санкций.

Сказанное предопределяет необходимость создания таких правовых условий, которые бы способствовали реализации действующих во взаимосвязи с нормами Конституции РФ муниципальных санкций.

Нормы-гарантии местного самоуправления условно могут быть разделены на основные группы:

а) конституционные нормы - гарантии права на осуществление местного самоуправления;

б) конституционные нормы, способствующие формированию, развитию и функционированию местного самоуправления и его органов;

в) нормы-гарантии, обеспечивающие правовой механизм реализации конституционных положений о местном самоуправлении.

По сфере действия конституционные гарантии местного самоуправления могут быть классифицированы на международные и внутригосударственные средства и условия, а также меры защиты права на осуществление местного самоуправления.

В зависимости от предмета правового регулирования конституционно-правовые гарантии местного самоуправления могут быть подразделены на организационные, компетенционные, материально-правовые, общемуниципальные.

---

<sup>1</sup> Ефимов Т. В. Статус депутата представительного органа местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Ефимов. - М., 2010. - С. 14.



В зависимости от должностных лиц и органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционные гарантии местного самоуправления, полскдние могут быть разделены на:

- осуществляющих организацию местного самоуправления субъектов (органы местного самоуправления и их должностные лица);

- выполняющих функции по контролю (надзору) за осуществлением органами местного самоуправления и их должностными лицами своих полномочий (органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека и др.);

- обеспечивающие конституционный нормоконтроль и судебную защиту в сфере местного самоуправления субъекты (Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ; суды общей юрисдикции и судебные учреждения);

- содействующие защите прав местного самоуправления субъектов (общественные организации, муниципальные объединения, население, граждане);

- обеспечивающие нормативную основу местного самоуправления субъекты (Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, законодательные органы субъектов РФ, представительные органы).

По объекту правового регулирования гарантии местного самоуправления могут быть выделены властно-управленческие конституционные гарантии, которые, в свою очередь, могут быть классифицированы на федеральные, региональные и собственно муниципальные гарантии.

В зависимости от структуры построения конституционно-правовые гарантии местного самоуправления могут быть разделены на простые и сложно-альтернативные.

Простые конституционные гарантии представляют собой условия, которые обеспечивают функционирование местного самоуправления в конкретно заданной форме. В свою очередь, сложно-альтернативные конституционные гарантии местного самоуправления – есть совокупность правовых условий, которые обеспечивают функционирование местного самоуправления при различных условиях и в различных формах.

Сложно-альтернативных конституционных гарантий, в отличие от простых, намного больше. В их числе могут быть названы положения ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, предусматривающих, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

К сложно-альтернативным конституционным гарантиям могут быть отнесены также положения ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, согласно которым «органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»; положения ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, предусматривающие право народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В числе этих же гарантий могут быть названы полномочия, закрепленные в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, в соответствии с которой «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Часть ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающая осуществление местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, также включается в число сложно-альтернативных конституционных гарантий.

С учетом степени гарантированности местного самоуправления могут быть выделены специально-конституционные и общеконституционные гарантии. Подобного рода деление гарантий ни в коей мере не умаляет применение специально-отраслевых подходов к гарантированию муниципального уровня власти.

В свою очередь, специально-конституционные гарантии выступают в качестве исходных для правовой регламентации общественных отношений, которая закрепляет правовые режимы и правила осуществления субъектами муниципального права своей деятельности.

Особо выделяются контрольно-надзорные гарантии местного самоуправления, которые могут быть представлены как система специальных условий и средств, направленных на обеспечение эффективного функционирования местных органов

власти и охрану прав и законных интересов в сфере местного самоуправления.

В числе этой группы гарантий необходимо выделять две подгруппы гарантий: гарантии контрольно – надзорных органов и гарантии контрольно-надзорного производства. К первой подгруппе относятся материальные, организационно-правовые гарантии осуществления функций органами надзора и контроля. Ко второй подгруппе относятся такие полномочия, как экспертиза, ревизия, анализ, проверка, обследование, осмотр, инспектирование.

Относительно финансовых гарантий необходимо сказать, что их основной перечень находит отражение в положениях бюджетного и налогового законодательства, федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подзаконных нормативных правовых актах. Их системный анализ позволяет выделить среди финансовых гарантий местного самоуправления такие, как контрольно-предупредительные, временные, восстановительные, основные (муниципальные), запретительные, пресекательные, поощрительные, дополнительные, гарантии финансовой ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Огромное значение для развития местного самоуправления имеют судебные гарантии. Их значимость проявляется в «предупреждении нарушения прав (отмена нормативных актов, нарушающих права), восстановление в правах, отмена неконституционных актов и повторное их рассмотрение»<sup>1</sup>. Они обеспечивают соблюдение норм Конституции РФ, положений федерального и регионального законодательства, актов муниципальных органов, а равно возникающих из договорных правоотношений обязательств. Судебные гарантии «дают возможность применить меры правового воздействия к субъектам, не выполняющим возложенные на них юридические обязанности»<sup>2</sup>.

Эта группа гарантий выступает в качестве эффективного условия развития местного самоуправления. Это утверждение находит отражение в результатах

---

<sup>1</sup> Сангаджиева В. В. Судебная защита конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Сангаджиева. - Саратов, 2002. - С. 14.

<sup>2</sup> Евдокимов С. В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Евдокимов. - Н. Новгород, 1999. - С. 12.

проведенного в 2016 году исследования, свидетельствующие о том, что суд занимает первое место среди выбираемых способов защиты нарушенных прав и законных интересов: 38 % опрошенных положительно ответили на этот вопрос. 19 % респондентов предпочитают обращаться в прокуратуру, 10 % находят у губернатора, президента республики, главы муниципального образования.

В числе гарантий, имеющих второстепенное значение, опрошенными были названы контрольный орган местного образования (7%), общественная палата (2 %), представительный орган муниципального образования (6%); депутаты (1%); уполномоченный по правам человека (7%); адвокат (5%).

Подводя итоги, важным видится подчеркнуть, что основными принципами построения системы конституционно-правовых гарантий местного самоуправления являются такие принципы, как:

- сочетание целостности и разделения, которые позволяют их рассматривать как субъектнонаправленные нормы, действующие, одновременно с этим, в системе норм конституционного права;

- структурированности системы конституционных норм, что позволяет обеспечить их взаимосвязанность и единство внутри системы права;

- множественность гарантий, позволяющая выбрать наиболее подходящую гарантию защиты прав и законных интересов;

- сочетание норм Конституции РФ и применимых средств воздействия на развитие местного самоуправления;

- реальное и действенное функционирование конституционных норм, которые обеспечивают стабилизацию системы права.

Определяя конституционно-правовые гарантии местного самоуправления, следует сказать, что они представляют собой правовые средства и условия, основное предназначение которых состоит в защите граждан от произвола и различного рода нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц.

Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления выступают в качестве предпосылок для развития субъектов, объектов, институтов

муниципального права. Такого рода гарантии находят реализацию в наборе правовых средств и конституционных условий, направленных на обеспечение беспрепятственного осуществления права на местное самоуправление, функционирование муниципальных институтов власти, призванных действовать в режиме свободы и демократии.

#### **1.4 Функции местного самоуправления**

В 2018 году Россия отметила 25-летний юбилей Основного закона страны — Конституции. По своей юридической и политической сути он заложил фундаментальные начала новой российской (постсоветской) государственности, в числе которых утверждается институт местного самоуправления. Данный институт был предложен в ряду других политических и правовых новообразований, его конституционная модель закреплена в самых общих очертаниях, для авторов проекта Конституции было важно заложить саму идею местного самоуправления, ее детализация подразумевалась на уровне федерального и регионального законодательства<sup>1</sup>.

Судьба местного самоуправления в России складывается далеко не просто. Относительно его природы и сущности до сих пор нет единства мнений в профессиональном сообществе, оценки законодательной модели местного самоуправления колеблются от мифа, «который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления»<sup>2</sup>, утопии, которая «позволит создавать конфликты на местных уровнях»<sup>3</sup>, до явления общественной жизни, играющего в ней «не менее важную роль, чем свобода слова, совести и другие

---

<sup>1</sup> Алексеев А.П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). – С. 36.

<sup>2</sup> Мирошниченко Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика / Е. В. Мирошниченко // Государство и право. - 1993. - № 6. - С. 145.

<sup>3</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 2. - М.: Юрид. лит., 1995. - С. 87.

основы демократической системы»<sup>1</sup>, основы, «на которой формируется гражданская инициатива и достигается общественный договор»<sup>2</sup>, своего рода фундамента российской государственности<sup>3</sup>. Президент России Владимир Путин в своем выступлении на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» отмечал: «Одна из лучших российских политических традиций, земская традиция, также строилась именно на принципах самоуправления. Только из эффективных механизмов самоуправления может вырасти настоящее гражданское общество и настоящая национально ориентированная элита»<sup>4</sup>.

Институт местного самоуправления до сих пор находится в стадии становления при отсутствии ясного понимания того, что же это за институт и каким он в принципе должен быть. Ни в одном из вариантов основополагающих законов о местном самоуправлении<sup>5</sup> на различных этапах правового регулирования не были закреплены его цель и задачи, функции муниципальной власти, хотя для обеспечения эффективного функционирования вновь вводимого института это представляется целесообразным и необходимым. Такой подход позволяет и вовсе исказить саму идею местного самоуправления как относительно самостоятельного демократического института посредством многочисленных изменений федерального законодательства. Формирование местного самоуправления было связано прежде всего с децентрализацией властных функций и полномочий<sup>6</sup>. В. И. Васильев справедливо отмечает, что «функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным

---

<sup>1</sup> Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / М.И. Либоракина. - М.: Фонд «Либер. миссия», Фонд «Ин-т экономики города», 2003. - С. 20, 24.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституциализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. - М.: Норма, 2008. - С. 47.

<sup>4</sup> URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 23.08.2018).

<sup>5</sup> Алексеев А. П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). – С. 37.

<sup>6</sup> Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития / Н. И. Грачев. - М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. - С. 133.

образом малых групп и конкретных граждан»<sup>1</sup>. Именно такой перечень вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, и содержался в первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Постепенно этот перечень увеличивался за счет вопросов, изначально не свойственных муниципальному уровню: от участия в профилактике терроризма и экстремизма, организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке до содействия в развитии сельскохозяйственного производства, расширении рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Еще одной тенденцией, свидетельствующей об искажении сущности местного самоуправления, является наделение органов местного самоуправления все большим количеством государственных полномочий. В Конституции Российской Федерации предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также правовые гарантии против злоупотребления такой возможностью: право на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133). Очевидно, что авторы текста Основного закона страны имели в виду, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно как исключение из общего правила о самостоятельности местного самоуправления, первичности его функционального предназначения перед возможным делегированием отдельных полномочий органов государственной власти<sup>2</sup>. Речь идет о рациональном и максимально эффективном во всех смыслах способе осуществления некоего отдельного государственного полномочия с передачей необходимых для этого средств, причем ответственность за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий, согласно

---

<sup>1</sup> Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2007. - № 7. - С. 15

<sup>2</sup> Алексеев А.П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). – С. 37.

ст. 73 и 74 упомянутого федерального закона, может наступить в виде роспуска представительного органа или отрешения от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения, т. е. по закону осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления может быть поставлено выше выполнения ими функций, ради которых они, собственно, создавались<sup>1</sup>. В условиях же постоянного расширения перечня так называемых «вопросов местного значения» и увеличения количества передаваемых государственных полномочий органам местного самоуправления становится затруднительным эффективно осуществлять непосредственные функции местного самоуправления. При таком подходе остается незадействованным огромный потенциал, заложенный в самой идее местного самоуправления, не реализуется полноценно его демократическая сущность, не выстроена оптимальная система организации публичной власти, нет четкого представления об объеме и границах деятельности субъектов муниципальной власти.

Любые властные полномочия должны быть сформулированы на основе определения целей, задач и функций тех или иных субъектов публичной власти. Признав институт местного самоуправления самостоятельным уровнем публичной власти, государство отводит ему конкретную политическую роль, выраженную в специфических функциях. Терминологическая определенность сущностных категорий создает особую «систему координат», своеобразную «несущую конструкцию», фундаментальные основания создаваемого института<sup>2</sup>.

При правовом оформлении института местного самоуправления был нарушен важнейший принцип системного подхода, предполагающий формулирование цели системы до ее создания<sup>3</sup>. В результате ни у населения (а именно местное сообщество признается в качестве основного субъекта местного самоуправления), ни у представителей государственной власти не может сложиться ясного понимания

---

<sup>1</sup> Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2007. - № 7. - С. 18.

<sup>2</sup> Алексеев А.П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). - С. 38.

<sup>3</sup> Вильямский В. С. Основы организации деятельности социальных систем (на примере муниципальных образований России) / В. С. Вильямский. - Ростов н/Д: Феникс, 2006. - С. 217.



самой идеи местного самоуправления и смысла создания этого социально-правового института.

Как отмечает В. И. Гончаров, при всем разнообразии подходов к пониманию сущности местного самоуправления в России, все они могут быть сведены к трем основным:

а) местное самоуправление как основа конституционного строя;

б) местное самоуправление как форма публичной власти, позволяющая населению реализовать свое право на самостоятельное решение вопросов местного значения;

в) местное самоуправление как форма народовластия<sup>1</sup>.

Утверждение местного самоуправления в качестве основы конституционного строя имеет целью признание этого института как важнейшего принципа организации государственного и общественного устройства страны, конституционной ценности, тем самым гарантируя его статус как незыблемого фундаментального начала в ряду других конституционных основ. Следует учитывать системное единство и взаимосвязь каждой из основ конституционного строя, особенности юридической конструкции этой главы Конституции Российской Федерации. Конституционная норма о признании и гарантировании местного самоуправления (ст. 12) развивает определение российского государства как демократического (ст. 1) и социального (ст. 7), в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ (ст. 3), признается в качестве самостоятельной муниципальной форма собственности (ч. 2 ст. 8).

Как форма публичной власти институт местного самоуправления призван играть роль самого нижнего, максимально приближенного к населению уровня публичной власти, выполняющего соответствующие функции. Если рассматривать местное самоуправление как форму народовластия, его целью является обеспечение

---

<sup>1</sup> Гончаров В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / В. И. Гончаров. - М.: Проспект, 2016. - С. 15.

участия населения непосредственно в осуществлении властных полномочий определенными способами, а также контроль со стороны населения за выборными должностными лицами муниципальной власти, ответственность самого населения за принятые им решения (в позитивном смысле). Чтобы эти достаточно абстрактные формулы работали, необходим механизм реализации, включающий в себя нормативно-правовой и организационный элементы.

Конституционная концепция местного самоуправления закрепляет аморфные нормативно-правовые ориентиры для создания нового публично-властного института, включая дискуссионное положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12). В предложенной законодателем правовой модели местного самоуправления акцент был сделан на субъект местного самоуправления, который, в принципе, отсутствовал и отсутствует в современной России — местное сообщество или территориальный публичный коллектив, — хотя фактически в большинстве муниципальных образований жители не составляют никакого коллектива, у них нет общности интересов<sup>1</sup>. Для такого кардинального подхода не было никаких оснований. Так, в тексте Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., которую Россия ратифицировала в 1998 г., под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В первоначальных вариантах переводов хартии на русский язык упоминалась регламентация органами местного самоуправления значительной части государственных дел. В преамбуле официально переведенного текста уже ратифицированного документа говорится о том, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам,

---

<sup>1</sup> Правовые модели и реальность / О.А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. - С. 104-105.

это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне<sup>1</sup>.

В рамках начавшихся в конце 1980-х-начале 1990-х гг. процессов демократизации и децентрализации государственной власти в СССР и позднее в Российской Федерации местные органы власти (местные советы) не планировалось исключать из общего государственного механизма. Обсуждались вопросы расширения форм непосредственного участия населения в решении проблем на местном уровне (путем проведения местных референдумов, собраний и сходов граждан, организации территориального общественного самоуправления), предоставления местным органам большей компетенционной и финансово-экономической самостоятельности с контролем со стороны вышестоящих органов<sup>2</sup>.

Разрушение традиций сельской общины, прерванность дореволюционного опыта городского самоуправления октябрьскими событиями 1917 г., интенсивные миграционные процессы в советский и постсоветский периоды привели к «размыванию территориальных сообществ»<sup>3</sup>. Местного сообщества, которое самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно вопросы местного значения, объективно в большей части муниципальных образований не существует. Население принимает участие в основном в муниципальных выборах, причем электоральная активность продолжает оставаться на крайне низком уровне. Так, 9 сентября 2018 г. в единый день голосования явка на выборах мэра Томска стала рекордно низкой - 19,8 %, невысокая явка отмечена и на выборах глав Колпашевского, Томского районов Томской области, на выборах мэра Хабаровска явка составила 31,81 %, на выборах в Рязанскую гордуму - 21,87%. В этот же день в трех городских округах в Волгоградской области - Волгограде, Волжском, Камышине - прошли выборы в городские думы, в Волгограде на избирательные участки пришли 24,1 % избирателей, в Волжском - 21,94 %, в Камышине - 27,14 %,

---

<sup>1</sup> Алексеев А.П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). – С. 39.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Правовые модели и реальность / О.А. Акоюн [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. - С. 105.

лучше ситуация на выборах в 153 органа местного самоуправления в муниципальных районах области, там явка избирателей в среднем составила 45,65%<sup>1</sup>.

В сложившейся практике реализации правовых норм, регламентирующих институт местного самоуправления, прослеживается тенденция «огосударствления» органов местного самоуправления путем передачи этим органам все большего количества отдельных государственных полномочий в явной или скрытой форме, жесткого финансового контроля через реформирование налогового и бюджетного законодательства, уменьшение круга вопросов, в решении которых может принять реальное участие непосредственно население муниципального образования. При этом требования Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не нарушаются, создана правовая ситуация, при которой отсутствие буквальной иерархии между органами государственной власти и органами местного самоуправления легко компенсируется зависимостью в финансово-экономическом отношении через законодательное регулирование перечня вопросов местного значения, наделение отдельными государственными полномочиями и т. д. Само название Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не соответствует его содержанию, поскольку он детально регламентирует большую часть принципиально важных конкретных положений в указанной сфере. Такая ситуация вполне объяснима как уже указанными причинами закрепления в Конституции Российской Федерации противоречивой концепции местного самоуправления, вытекающей отсюда возможностью постоянной и кардинальной корректировки действующего в этой отрасли законодательства, неготовностью населения муниципального образования к участию в местном самоуправлении, так и вполне объективной необходимостью осуществления публично-властных функций на муниципальном (ниже уровня субъекта Федерации) уровне. Объективно имеются

---

<sup>1</sup> Алексеев А.П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. – № 3 (46). –С. 39.

органы муниципальной власти, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе и в силу этого являющиеся реальным субъектом муниципальной власти. В данной ситуации реформа института местного самоуправления объективно необходима, ее основными направлениями должно стать постепенное формирование полноценных основ муниципального строительства. Государственная политика в области местного самоуправления должна быть основана на четко сформулированной научной концепции развития местного самоуправления, рассчитанной на долговременную перспективу. Концепция должна давать ясное представление о сущности местного самоуправления, его цели, задачах и функциональном назначении, территориальном делении, организационных структурах, прозрачной финансово-экономической основе и этапах реформирования институтов муниципальной власти. В противном случае будет продолжаться процесс постоянных изменений текущего законодательства без четкого понимания конечной цели этих изменений.

В механизме современного демократического правового государства институт местного самоуправления призван играть важнейшую роль обеспечения участия граждан в публичном управлении, согласования разноуровневых интересов, распределения полномочий и ответственности в решении публично значимых вопросов и в конечном итоге улучшения эффективности управленческих процессов в целях гармоничного развития общества, государства и личности. Осознать ценность этого института можно только при реальном использовании того потенциала, который заложен в самой идее местного самоуправления и ясном понимании цели его существования и эффективном функционировании.

Взгляды ученых и практиков в вопросе о соотношении государства и местного самоуправления в общем можно свести к двум основным подходам: четкое разграничение этих двух институтов или рассмотрение их как части и целого. Первый подход сформировался в рамках «общественных» теорий местного самоуправления, опыт реализации которых в ряде стран привел к серьезной корректировке теоретических взглядов. Их эволюция, безусловно, заслуживает

интереса в историческом и сравнительно-правовом аспектах. Второй подход сложился под влиянием «государственной» теории местного самоуправления.

Современное понимание и объяснение социальных явлений не может быть столь линейным и однозначным. Исходя из системно-функционального подхода к изучению государственно-правовых явлений, местное самоуправление и государство являются двумя относительно самостоятельными социальными системами, находящимися между собой в состоянии постоянных взаимосвязей. Каждая из них имеет общее и особенное. Человек во взаимосвязях с другими людьми составляет социальную общность, является первичной основой любой социальной системы. Структурными элементами государства и местного самоуправления как социальных систем выступают определенная территория, разнообразные органы и учреждения, а также связи различного рода. Например, связи политического характера могут выражаться в отношениях власти-подчинения и отношениях взаимодействия между различными органами и учреждениями обеих рассматриваемых систем. Особенное проявляется не только в количественной разнице указанных элементов (многонациональный народ — население муниципального образования, масштабы территории и пределы власти), но и в функциональном назначении каждой из указанных социальных систем, т. е. качественном отличии. Французский философ Ж. Маритен в принципе отрицал существование какой-либо социальной группы, выходящей за пределы функционального назначения, включая «бесконечную совокупность целей и ценностей»<sup>1</sup>. Социальная группа выполняет свои функции, иначе она теряет качество самостоятельности либо распадается.

В одном типе связей субъекты муниципальной власти осуществляют деятельность на своем территориальном уровне (территории муниципального образования) и являются представителями публичной власти, реализуя как собственные полномочия, так и выполняя отдельные государственные полномочия. В системе публичного управления государство — носитель суверенитета, оно выполняет интегрирующую функцию всесторонней организации жизнедеятельности

---

<sup>1</sup> Маритен Ж. Человек и государство / Ж. Маритен. - М.: Идея-Пресс, 2000. - С. 12.

общества. Систему местного самоуправления составляет совокупность взаимосвязанных форм, посредством которых реализуются функции местного самоуправления. В их числе органы местного самоуправления. Они, в свою очередь, в различных типах организации местной власти могут быть включены в систему органов государственной власти, а могут быть отделены от нее организационно и функционально. Как отмечают авторы одного из первых комментариев Конституции Российской Федерации, «исключение органов местного самоуправления из системы государственной власти необходимо трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций „по вертикали“»<sup>1</sup>. Государство видит в таких органах пусть специфический, но уровень власти, а значит, в силу вступают основные принципы, характерные для сущности любой государственной власти: обязательность решений для исполнения, возможность государственного принуждения и др.<sup>2</sup> При этом в системе местного самоуправления имеются другие структурные элементы (органы территориального общественного самоуправления, сходы граждан и др.), которые действуют в рамках закона самостоятельно и не являются государственными. В таком понимании, в принципе, некорректна постановка вопроса о соотношении местного самоуправления и государства в системе координат «часть и целое».

В другом виде связей институт местного самоуправления выполняет ряд специфических функций, отражающих его роль в механизме формирования гражданского общества, которое большинством исследователей противопоставляется государству (с точки зрения институционализации). Как отмечал М. А. Краснов, Конституция Российской Федерации проводит грань между системой государственной власти и системой местного самоуправления потому, что «слишком специфичны задачи и функции этих систем, а следовательно, и характер

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Комментарий / ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. - М.: Юрид. лит., 1994. - С. 103.

<sup>2</sup> Там же.

взаимоотношений с человеком»<sup>1</sup>. В этом качестве местное самоуправление проявляет себя как основополагающий принцип организации государственного и общественного устройства, обеспечивающий легальную возможность участия граждан различными способами в публичном управлении в месте своего проживания. Такой статус института местного самоуправления предопределен его функциональным назначением. Местное самоуправление может выступить как пограничный институт между государством и обществом, сближающий их интересы, служащий важнейшим условием обеспечения единого процесса управления в стране на основе учета обратной связи.

Можно согласиться с позицией тех авторов, которые отмечают двойственную социально-юридическую природу местного самоуправления: одновременно государственную (заключается в решении определенной части государственных дел, частичном финансировании, обязательности властных решений и др.) и общественную (защита местных интересов, участие граждан в непосредственном принятии решений и др.)<sup>2</sup>. В силу этого представляется, что сущность местного самоуправления заключается в том, что данный социально-правовой институт призван стать механизмом согласования государственных интересов с интересами муниципальных образований и граждан в целях устойчивого развития муниципальных образований и формирования гражданского общества.

Р. Иеринг отмечал, что «государство поглощает все цели общества»<sup>3</sup>. Наряду с этим каждая социальная система в государстве имеет собственную цель существования. Цель государства общая, а не частная - достижение общего блага, обеспечение общих для всех интересов, интересов общественного целого против угрожающих им частных интересов<sup>4</sup>. Само благо в значительной степени

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Комментарий / ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. - М.: Юрид. лит., 1994. - С. 104.

<sup>2</sup> Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. - М.: Норма, 2001. - С. 25, 57.

<sup>3</sup> Иеринг Р. Избранные труды / Р. Иеринг. - СПб., 2006. Т. 1. - С. 218.

<sup>4</sup> Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития / Н. И. Грачев. - М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. - С. 17.



определяется благосостоянием составляющих государственный организм частей, в силу чего косвенной целью государства становится содействие частным и групповым интересам<sup>1</sup>. Исходя из этого в качестве цели местного самоуправления можно указать создание необходимых благоприятных условий комплексного устойчивого развития муниципального образования с учетом исторических, национально-культурных и иных традиций на основе согласования интересов населения муниципального образования с общегосударственными. Местное самоуправление призвано сформировать определенный микроклимат, позволяющий решать насущные, ежедневные вопросы жизнеобеспечения конкретной локальной территории, касающиеся каждого человека в отдельности и в целом местного сообщества с учетом исторических, национально-культурных и иных особенностей.

Можно сформулировать следующее определение местного самоуправления: это форма народовластия, посредством которой осуществляется относительно самостоятельная деятельность субъектов муниципальной власти по выполнению функций, направленных на создание необходимых благоприятных условий комплексного устойчивого развития муниципального образования с учетом исторических, национально-культурных и иных традиций на основе согласования интересов населения муниципального образования с общегосударственными интересами.

На основе цели могут быть сформулированы соответствующие задачи местного самоуправления. Только при их решении возможно последовательное приближение к цели. К ним относим: 1) децентрализацию государственной власти; 2) развитие демократических основ российского государства и общества; 3) обеспечение согласования интересов населения муниципального образования с интересами общегосударственного характера; 4) обеспечение устойчивого комплексного социально-экономического развития муниципального образования; 5) участие в защите прав и свобод человека и гражданина в пределах муниципального образования; 6) содействие формированию гражданского общества.

---

<sup>1</sup> Грачев Н. И. Указ. соч. – С. 18.

Рассмотрение цели и задач, предопределяющих содержание функций местного самоуправления, позволяет дать их непосредственную характеристику. Появлением функций обнаруживается реальность местного самоуправления, выражение и реализация его свойств, посредством функционирования они показывают социальное назначение этого политико-правового института.

Функции местного самоуправления можно определить в качестве обусловленных его сущностью, социальным назначением и задачами направлений деятельности субъектов местного самоуправления, реализуемых путем осуществления полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, а также путем реализации прав населения муниципального образования. В соответствии с содержанием и назначением каждая функция имеет свое место и выполняет свою роль в обеспечении системной целостности института местного самоуправления. Любая классификация предполагает определенную условность относительно и названия, и количества дифференцируемых явлений, ее не стоит абсолютизировать, так как функции взаимодействуют и пересекаются. Однако она необходима, поскольку дает представление об основных направлениях деятельности субъектов местного самоуправления, определяет содержание их компетенции и правомочий.

В самом общем виде, исходя из сущности местного самоуправления, данный институт должен выполнять две основополагающие функции — управление и представительство. Первая отражает государственный элемент в сущности местного самоуправления и обусловлена объективной необходимостью целенаправленного организующего воздействия на общественную систему на муниципальном уровне для решения вопросов ее жизнеобеспечения. Вторая указывает на общественную природу муниципального управления и определяется необходимостью представления и учета интересов местного сообщества в их сочетании с интересами субъекта Федерации и общегосударственными интересами.

Критерий объектной направленности позволяет выделить политическую, социально-экономическую, культурно-воспитательную, экологическую функции, а также функцию охраны общественного порядка и обеспечения общественной

безопасности.

В соотношении функций государства и функций местного самоуправления с учетом двойственной социально-юридической природы последнего необходимо выделить две группы его функций: функции, являющиеся, по сути, продолжением соответствующих функций государства, и функции, отражающие исключительно специфику местного самоуправления, причем эта специфика влияет на обе указанные группы функций. При реализации функций, производных от государственных, субъекты местного самоуправления должны иметь определенную самостоятельность, принимать во внимание местные условия, свободу действия в предусмотренных рамках. Это можно определить как разделение общей функции по уровням управления. В таком качестве функция становится функцией местного самоуправления, она должна быть реализована субъектами местного самоуправления с применением собственных методов, форм и возможностей с учетом местных условий. Такое понимание функционального назначения института местного самоуправления позволяет выработать как механизм взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, так и функционально-компетенционное разделение их правового статуса, выраженное в определении структуры полномочий для каждого уровня власти. При этом следует учитывать, что даже «удачно сформулированная», терминологически выверенная правовая модель местного самоуправления не должна рассматриваться «как последовательность действий заинтересованных субъектов, определенных текстом правового акта»<sup>1</sup>. Эффективная реформа местного самоуправления не возможна в отрыве от реформы модели организации и осуществления публичной власти в целом. Социально-политические условия объективно будут детерминировать эффективность той или иной правовой модели не вообще, а в конкретном обществе и государстве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Правовые модели и реальность / О.А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. - С. 99.

<sup>2</sup> Там же, с. 100.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой многогранное и многофункциональное социально-правовое явление, полноценное воплощение которого в жизнь предполагает разработку научной концепции муниципальной власти и программу ее практической реализации. Основными направлениями в совершенствовании этого института являются нормативно-правовое определение его функционального назначения через закрепление цели, задач и функций, реализацию мероприятий по повышению уровня политико-правовой культуры как самого населения, так и представителей органов государственной власти, укреплению общественного доверия к властным структурам.

## **2 Основные направления развития совершенствования правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации**

### **2.1 Развитие некоторых институтов непосредственной демократии на уровне местного самоуправления в Российской Федерации**

Развитие системы местного самоуправления в России происходит в тесной взаимосвязи с реализацией на практике института народной демократии в целом и муниципальной демократии в частности на конкретно взятой территории муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основная цель местного самоуправления в России состоит в самостоятельном и под свою ответственность решении населением вопросов местного значения. Достижение названной цели возможно посредством определенной совокупности полномочий, реализация которых возможна непосредственно или через органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Полномочия населения, в отличие от полномочий местного самоуправления, строятся на основе приоритета прав граждан на осуществление местного самоуправления. Их реализация возможна в законодательно установленных формах.

Все формы непосредственной демократии, во-первых, представляют собой систему общественных отношений. Во-вторых, образуют формально-правовую основу непосредственного осуществления гражданами своих полномочий либо участия в осуществлении местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

На практическую реализацию местными сообществами полномочий по решению вопросов местного значения в значительной степени оказывают влияние

---

<sup>1</sup> Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8. – С. 44.

два основных фактора: состояние действующего законодательства, регулирующее вопросы организации местного самоуправления и социальное поведение местных сообществ.

Стремление законодателя найти наиболее оптимальную модель развития местного самоуправления в Российской Федерации проявляется в постоянных изменениях федерального законодательства, регулирующих в том числе сферу муниципальной демократии, многие из которых не находят положительной экспертной оценки и являются источником многочисленных исследований<sup>1</sup>.

Одним из таких законодательных нововведений последних лет является вариативность формирования органов местного самоуправления, в частности избрание высшего должностного лица муниципального образования.

Так, статья 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает четыре модели избрания главы муниципального образования: на муниципальных выборах; представительным органом из своего состава; представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; на сходе граждан в тех муниципальных образованиях, где полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Выбор того или иного способа избрания главы муниципального образования осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и закрепляется в региональных законодательных актах. Уставы муниципальных образований лишь подтверждают данный выбор либо выбирают один из предложенных субъектом Российской Федерации.

Такая позиция, с одной стороны, снижает конституционную ценность института муниципальных выборов как единственного демократического способа сформировать, узаконить публичную власть на местном уровне и придать ей легитимный характер. С другой стороны, рушит социальный мост между местными сообществами и муниципальной властью, делая взаимодействие этих двух

---

<sup>1</sup> Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8. – С. 44.

элементов хрупким и отчужденным<sup>1</sup>.

Федеральное законодательство предоставило практически неограниченную правовую возможность субъектам Российской Федерации сокращать выборность местной власти, ограничивая тем самым активное и пассивное избирательное право граждан. При этом приоритетность такой формы непосредственной демократии, как муниципальные выборы, автоматически исключается.

Данный подход соответствует стратегии последней муниципальной реформы 2014 г., которая ставит на новый уровень развитие отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в направлении на «объединение их управленческих действий, укрепление их сотрудничества на основе усиления позиций региональных властей»<sup>2</sup>.

Сложившаяся тенденция, при которой муниципальные выборы, как способ прямого волеизъявления, при формировании органов местного самоуправления не являются приоритетными, нашла одобрение и в судебных актах. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 1 декабря 2015 г. не относит муниципальные выборы, проводимые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, к единственному механизму формирования органов публичной власти, в т.ч. на уровне местного самоуправления. В связи с этим суд делает отдельный акцент на взаимоотношениях субъекта Российской Федерации и входящих в него муниципальных образований в решении организационных и функциональных вопросов осуществления публичной власти на основе сбалансированного сочетания в организации местного самоуправления общегосударственных, региональных и местных интересов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8. – С. 44.

<sup>2</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2015. – № 9. – С. 149 - 161.

<sup>3</sup> 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: постановление

По данным информационно-аналитических материалов Министерства юстиции Российской Федерации, в 2016 г. сложился следующий порядок избрания глав муниципальных образований:

- два возможных способа избрания установлены в 42 субъектах Российской Федерации;

- три возможных способа избрания установлены в 25 субъектах Российской Федерации;

- унифицированный порядок избрания глав предусмотрен в 14 субъектах Российской Федерации;

- в 49 субъектах Российской Федерации муниципалитетам отдельных видов предоставлено право определять способ избрания главы муниципального образования в уставе;

- в 4 субъектах Российской Федерации (Воронежская и Липецкая области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, г. Санкт-Петербург) установлены все возможные способы избрания главы муниципального образования, с тем, чтобы окончательное решение принималось в уставе муниципального образования<sup>1</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что активное и пассивное избирательное право граждан в системе местного самоуправления динамично заменяется иными формами, не относящимися к прямому волеизъявлению граждан в вопросах формирования органов местного самоуправления.

Необходимо признать, что в настоящее время формирование органов местной власти путем прямых выборов используется преимущественно в отношении представительных органов власти.

Центральной проблемой в реализации института муниципальных выборов является вопрос активности местных сообществ.

Местные сообщества, как утверждает Т.И. Макогон, далеко не тождественны

---

Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СЗ РФ. - 2015. - № 50. - С. 7226.

<sup>1</sup>Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году. Москва. – Режим доступа: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>. (01.10.2018)



и отличаются друг от друга выраженностью тех или иных интересов и степенью проявления активности соответствующих групп. В основе причин различия лежат особенности истории, культуры, экономики и многие иные факторы, определяющие интересы в конкретном местном сообществе. Структура интересов местного сообщества не есть нечто стабильное, она динамична и подвижна<sup>1</sup>.

К перечисленным факторам, которые в современный период имеют влияние на реализацию института муниципальных выборов, можно отнести территориальную организацию и политические предпочтения.

В связи с этим верным представляется замечание Д.А. Ермакова о том, что политическая активность избирателей в сельской местности намного выше, чем в городской среде, что объясняется мотивационным составом избирателей, а также приближенностью кандидатов к самим избирателям, возможностью наделения полномочиями наиболее компетентного кандидата<sup>2</sup>.

Данный факт подтверждается некоторыми эмпирическими данными, сформированными на основе информации о выборах 2015 - 2016 гг<sup>3</sup>.

Так, например, в Амурской области в выборах глав городских поселений 18 сентября 2016 г. приняло участие от 42% до 46% избирателей, в сельских поселениях - более 50% избирателей<sup>4</sup>.

Муниципальные выборы справедливо отнести к одному из «важнейших способов легализации (юридического удостоверения) и легитимации (признания законной, оправданной в представлении населения)»<sup>5</sup> местной публичной власти.

Соответствие действий по формированию органов местной власти законодательным нормам избирательного права говорит о легальном

---

<sup>1</sup> Макогон Т. И. Местные сообщества и гражданские инициативы / Т. И. Макогон // Вестник ТГПУ. - 2011. - № 11. - С. 192 - 198.

<sup>2</sup> Ермаков Д.А. Муниципальные выборы - основополагающая форма осуществления местного самоуправления / Д. А. Ермаков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 3. - С. 8 - 12.

<sup>3</sup> Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8. – С. 44.

<sup>4</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: сведения о проводящихся выборах и референдумах. – Режим доступа: [www.izbircom.ru](http://www.izbircom.ru). (14.10.2018).

<sup>5</sup> Чиркин В. И. Основы конституционного права: учебное пособие / В. И. Чиркин. - М., 1996. - С. 142.

возникновении, организации и деятельности этих органов и легальности муниципальных выборов.

Понятие легитимности не имеет правового обоснования и, как правило, официально не учитывается при оценке результатов выборов. Согласно нормам избирательного права муниципальные выборы считаются состоявшимися независимо от процента явки избирателей. Отсутствие в современном законодательстве порога явки избирателей относит легитимность к формальному понятию. Однако полностью избегать этого понятия при формировании органов местного самоуправления было бы ошибочно. Легитимность власти на местном уровне - это важный элемент для формирования муниципальной среды, управление которой только тогда эффективно, когда построено на доверии местных сообществ. По мнению И.А. Исаева, легитимность обеспечивает веру подвластных в факт существования самой власти и ее способности, негласным доверием и молчаливой самоотдачей, когда свое мнение выбирают через выбор своего официального представителя<sup>1</sup>.

Показателем признания и доверия к кандидатам, принимающим участие в выборах органов местного самоуправления, остается явка избирателей. Так, по результатам муниципальных выборов 2015 - 2016 гг. в ряде регионов Дальневосточного федерального округа явка избирателей от числа включенных в список составила:

- Хабаровский край - 30,1% - 2015 г., 38% - 2016 г.;
- Амурская область - 43% - 2015 г., 44,6% - 2016 г.;
- Сахалинская область - 37% - 2015 г., 33,6% - 2016 г.;
- Республика Саха - Якутия - 51% - 2015 - 2016 гг.<sup>2</sup>

Отношение местных сообществ к муниципальным выборам не может иметь постоянного показателя. Согласно представленным данным в одних регионах наблюдается динамика повышения участия избирателей в выборах, в других -

---

<sup>1</sup> Исаев И.А. Легитимность и легальность в конституционном процессе / И. А. Исаев // История государства и права.- 2012. - № 6. С. 2 - 6.

<sup>2</sup> Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

динамика снижения, а в некоторых - устойчивая позиция доверия граждан к избираемым органам власти на местах.

Если легальность формирования органов местной власти строится на реализации правовых норм, то легитимность основана на ее признании и доверии к ней большинства.

Активность и пассивность избирателя, как формы электорального поведения, представляют собой «совокупность целей и ценностей, убеждений и установок, действий или бездействия граждан в процессе избирательных кампаний»<sup>1</sup>, формируемых в том числе в процессе разработки и реализации государственной политики в социально-политической сфере. Политическая активность - это не только совокупность индивидуальных воззрений и психологических состояний, но и «уровень политического сознания и зрелости политической культуры, благодаря чему человек имеет определенное представление о власти и путях влияния на нее»<sup>2</sup>. Поэтому для успешной реализации института муниципальных выборов важную роль играет правовое просвещение граждан, формирование нового общественного сознания.

Значительное внимание в современный период уделяется преодолению абсентеизма в молодежной среде. По утверждению А.А. Малькевича, молодое поколение необходимо рассматривать как стратегический ресурс общества, молодежный электорат, который через несколько лет будет определять политический процесс в России<sup>3</sup>.

Цель государственной политики в этом направлении определена в Молодежной электоральной концепции, утвержденной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и заключается в повышении правового просвещения, правовой культуры молодых избирателей в области избирательного

---

<sup>1</sup> Зинченко Г. П. От чего зависит электоральная активность молодежи? / Г. П. Зинченко // Северо-Кавказский юридический вестник. - 2015. - № 3. - С. 134 - 137.

<sup>2</sup> Политическая активность: современные тенденции и новые формы: монография / под ред. В. Е. Хвощева. - Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009. - С. 295.

<sup>3</sup> Малькевич А. А. Повышение электоральной активности молодежи современной России: проблемы и пути решения / А. А. Малькевич. - Режим доступа: [www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/4.html](http://www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/4.html) (17.10.2018).

права<sup>1</sup>. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии и избирательные комиссии муниципальных образований являются участниками реализации данной концепции. Каждый на своем уровне призван разработать и обеспечить комплекс соответствующих мероприятий.

Отдельным перспективным направлением, по нашему мнению, можно считать широкое использование современных информационно-коммуникационных технологий для разъяснительной, обучающей и аналитической деятельности. Одним из положительных примеров можно назвать учреждение Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России, который призван осуществлять непрерывное правовое просвещение, повышение профессиональной квалификации организаторов выборов и обучение других участников избирательного процесса<sup>2</sup>.

Казалось бы, условия для повышения активности избирателя, формирования избирательного интереса создаются и имеют тенденцию к устойчивому развитию. Однако формирование нового общественного сознания остается сложной задачей, решение которой должно стать приоритетной как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления.

Таким образом, развитие института муниципальных выборов должно быть направлено на достижение баланса между законодательным регулированием формирования органов местного самоуправления и избирательным предпочтением, основу которого составляет конституционное право граждан избирать и быть избранными.

---

<sup>1</sup> О молодежной электоральной концепции: постановление ЦИК России от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6 (в ред. от 07.10.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. – Режим доступа: [www.rcoit.ru](http://www.rcoit.ru) (дата обращения: 17.11.2017).

## **2.2 Развитие правового регулирования отзыва избирателями выборных должностных лиц местного самоуправления**

В период осуществления власти в России советами институтом непосредственной демократии было право избирателей на досрочный отзыв не оправдавшего доверия населения депутата. Это право нашло отражение в ст. 103 Конституции СССР 1978 г. В ныне действующей Конституции РФ упоминания на этот институт непосредственной демократии не содержится<sup>1</sup>.

Вместе с тем многими субъектами РФ в их уставах закреплено право избирателей на отзыв как депутатов, так и членов выборного органа местного самоуправления и его выборного должностного лица<sup>2</sup>.

Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», создающим основу правового регулирования отзыва должностных лиц представительных органов, этот институт переведен в разряд обязательных для каждого муниципального образования. Такой отзыв призван обеспечить ответственность выборных представителей перед населением.

Федеральный закон 1995 г. порядок отзыва на местном уровне не регламентировал. В свою очередь, Федеральный закон с одноименным названием 2003 г. устанавливает в ст. 24 правило о том, что порядок такого рода голосования осуществляется по правилам проведения референдума на местном уровне.

Вместе с тем последнее предписание представляется сомнительным на том основании, что процедура местного референдума и голосование по отзыву выборных должностных лиц представляют собой два самостоятельных правовых института, и порядок их правовой регламентации не должен быть аналогичным.

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления - институт конституционного права России / Л. А. Нудненко // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. - 2001. - № 1. - С. 16.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

Причем на сегодняшний день существует реальная возможность принятия самостоятельного закона в рассматриваемой сфере.

Правоприменительная практика отзыва депутатов, сложившаяся в РСФСР исходила именно из таких соображений, и в тот момент вряд ли надлежало ее менять. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что действующее законодательство предусматривает, что местный референдум не может быть использован в целях урегулирования кадровых вопросов, к которым относятся вопросы досрочного прекращения полномочий выборных лиц.

В науке сложилось мнение<sup>1</sup>, о том, что процедура отзыва выборного лица направлена на формирование правоотношений, которые имеют качественно иные, в отличие от референдума, субъектный состав и правовое содержание. В полной мере это может быть отнесено к проведению агитации по отзыву, финансирования кампании отзыва, привлечения СМИ. В отличие от референдума, вопрос отзыва выборного лица носит персональный характер. Это, в свою очередь, предопределяет необходимость гарантирования прав инициаторов отзыва и подлежащего отзыву лица в ходе агитации. Подобного рода гарантии не предусмотрены законом о местном референдуме»<sup>2</sup>.

По существу, отзыв выборного лица представляет собой способ прекращения полномочий последнего избирателями, давшими ему полномочия на выборах. В этой связи следует согласиться с Е.И. Колюшиным, указывающим, что отзыв выборного лица – есть своего рода антивыборы. Целесообразнее было бы конструирование этого института по пути противоположному пути регламентации муниципальных выборов<sup>3</sup>. Причем в отличие от выборов, отзыв не может быть построен на презумпции результативности. А выборным лицам местного самоуправления должны быть обеспечены гарантии от негативного воздействия случайных факторов.

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. - М., 2006. - С. 414.

<sup>3</sup> Колюшин Е. И. Муниципальное право России / Е. И. Колюшин. - М.: Норма, 2008. - С. 105.

Статья 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 устанавливает, что отзыв выборного лица, его порядок устанавливаются уставом муниципального образования, кроме которых он может быть регламентирован положениями о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления и об отзыве выборного лица.

Хотя на уровне федерального закона за муниципальными образованиями сохранено право определения оснований для отзыва выборного лица, однако перечень таких оснований и процедура существенно изменены. К числу оснований для отзыва выборного лица отнесены только установленные судебным решением конкретные противоправные его действия (бездействия) или решения<sup>1</sup>.

Как правило, положениями муниципальных образований о порядке отзыва выборного должностного лица, в числе оснований для отзыва называются:

- нарушение положений Конституции РФ;
- нарушение положений законодательства РФ;
- устава и иных нормативных актов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Вполне резонным становится вопрос о необходимом количестве совершенных нарушений, связанных с соблюдением норм указанных ранее правовых актов. Это должно быть предусмотрено в уставе муниципального образования, которые носят уточняющий характер. Так, устанавливается, что основанием для отзыва депутата может быть однократное грубое нарушение или систематическое нарушение нормативных актов.

Грубым нарушением признается действие (бездействие), решение депутата, которое повлекло за собой нарушение прав, свобод и законных интересов значительного числа граждан.

Систематическим следует считать нарушение, которое предполагает совершение им двух и более нарушений в период непосредственного осуществления

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

своих полномочий, следствием которых стало нарушение прав, свобод и законных интересов граждан.

Среди иных оснований досрочного отзыва выборного лица может стать:

- совершение противоправного действия;
- принятие противоправного решения.

По большому счету указанные основания предполагают нарушение действиями (бездействием), принятыми решениями выборного лица нарушений законодательства всех уровней, которые подтверждены судебным решением.

В качестве основания для отзыва выборного лица в уставах муниципальных образований широкое распространение получило такое основание, как неисполнение определенных Уставом муниципального образования полномочий. Среди таковых следует назвать отказ депутата от рассмотрения жалоб, приема избирателей, уклонение от участия в заседаниях представительного органа и иных органах представительного органа муниципального образования<sup>1</sup>.

Отдельными нормативными актами в числе оснований для отзыва выборного лица представительного органа муниципального образования закрепляется установленный в судебном порядке факт совершения правонарушения. Однако, подобная формулировка не содержит четкого указания на конкретный вид правонарушения, что вызывает определенные сложности для правоприменителя.

Сказанное позволяет констатировать, что в основании всего многообразия формулировок, находящихся отражение в муниципальных правовых актах, лежат конкретные противоправные решения или действия (бездействие). Обязательным условием при этом является наличие подтверждения судебным органом факта противоправного характера конкретных действий (бездействия), решений выборных лиц.

С доктрине существует мнение о том, что само по себе подтверждение в судебном порядке факта противоправности совершенного выборным лицом деяния

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».



требует достаточного больших временных затрат, при этом неясным остается вопрос о том, от кого должно последовать обращение в суд о соответствующем нарушении. Доказанность в судебном порядке вины должностного лица представительного органа предопределяет разумность прекращения его полномочий в менее дорогостоящей, чем отзыв, форме<sup>1</sup>.

При вступлении в законную силу обвинительного приговора в отношении выборного лица представительного органа его полномочия могут быть прекращены по решению самого представительного органа. Проводить голосование по отзыву в данном случае не имеет смысла.

Проведенный анализ муниципальных актов позволяет говорить о том, что на сегодняшний день сохраняются характерные для советского этапа развития России основания отзыва<sup>2</sup>, сформулированные в самом общем виде без указания на конкретные решения, действия или бездействие<sup>3</sup>. К числу таковых следует отнести утрату доверия со стороны избирателей, а равно совершение порочащих звание депутата противоправных поступков.

Утрату доверия следует рассматривать как неудовлетворенность деятельностью депутата избирателей. Причинами такой неудовлетворенности может стать невыполнение заявляемой депутатом в ходе предвыборной агитации программы; официальное заявление депутатом изменения своей политической ориентированности; отказ от ведения приема избирателей, от ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений<sup>4</sup>.

Представляется противоречащим положениям ст. 13 Конституции РФ включение в перечень оснований отзыва выборного лица его официальное

---

<sup>1</sup> Шарова Т. В., Харитонова О.В. Институт отзыва: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление / Т. В. Шарова. - 2017. - № 9. - С. 22 - 28.

<sup>2</sup> Дабалаев А. А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. / А. А. Дабалаев. - М., 2006.- С. 20.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

заявление об изменении своей политической ориентированности<sup>1</sup>.

Пропорциональная избирательная система муниципальных выборов предполагает обязательное указание в положении о досрочном отзыве выборного представителя муниципального образования на то, что в качестве основания для отзыва политическая деятельность депутата не может быть предусмотрена.

Совершение порочащих звание депутата действий как основание его отзыва подразумевает под собой совершение последним таких поступков, которые явно нарушают общепринятые нормы морали и депутатской этики. Этот факт должен быть подтвержден решением комиссии Думы или самой Думой.

Вполне резонным становится вопрос о том, что разумеется под общепризнанными нормами морали. Ведь у каждого они могут быть различными.

Относительно депутатской этики следует сказать, что должен быть разработан соответствующий Кодекс, а его положения должны быть обеспечены действенным механизмом их реализации. Нарушений положений Кодекса в обязательном порядке должно предусматривать последствие в форме отзыва.

В Постановлении от 2.04.2002 г. Конституционным Судом РФ не было указано на то, что только установленный судебным решением факт совершения правонарушения является основанием для отзыва депутата<sup>2</sup>.

В этой связи в научной литературы высказывается мнение, в соответствии с которым отзыв приобретет свое самостоятельное значение только в том случае, если в его основе будет лежать волеизъявление граждан<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П // СЗ РФ. - 1997. - № 2. - Ст. 348.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. - 2002. - № 14. - Ст. 1374.

<sup>3</sup> Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской

Верным представляется позиция А.А. Сергеева о том, что отзыв выборного лица как форма ответственности должна наступать только за правонарушение<sup>1</sup>. В свою очередь, признание совершения определенного действия (бездействия) или принятие решения в обязательном порядке должно быть подтверждено судебным актом.

Реализация досрочного отзыва избирателями выборного лица осуществляется на основе принципов прямого и всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. Причем участие гражданина в голосовании по отзыву выборного лица является добровольным и свободным.

В отдельных положениях, регламентирующих процедуру отзыва выборного лица в качестве принципов проведения голосования называются также принципы открытости, гласности в деятельности комиссии по проведению этого голосования при его подготовке и проведении.

Полагаем, что действие названных принципов в обязательном порядке должно быть распространено на деятельность всех участников такого голосования, а не только на комиссию.

Актами многих субъектов РФ устанавливается правило, предусматривающее невозможность использования права отзыва в период первого года со дня избрания депутата и в течение одного года перед истечением срока его полномочий. Первая часть указанной нормы представляется вполне целесообразной и обоснованной. Это позволяет выборному лицу проявить себя непосредственно в реализации возложенных на него полномочий<sup>2</sup>.

Относительно правила запрета отзыва в течение года до дня истечения его полномочий следует отметить его нецелесообразность, которая может быть объяснена тем, что нарушение им норм законодательства всех уровней, а также

---

Федерации: основания классификации и проблемы реализации / А. А. Кондрашев // Российский юридический журнал. - 2011. - № 1. - С. 136.

<sup>1</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. - М., 2006. - С. 411.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

ненадлежащее выполнение им своих полномочий, будет оставаться безнаказанным. По факту это означает неприкосновенность выборного лица, отсутствие всякой ответственности за совершаемые им действия. Такое предписание не соответствует принципу законности, который предполагает неотвратимость наказания.

Субъектами, наделенными правом возбуждения процедуры досрочного отзыва выборного лица, являются, как правило, граждане РФ, преимущественно или постоянно проживающие на территории данного избирательного округа и обладающие избирательным правом. Причем в отдельных муниципалитетах такое право закреплено только за гражданами.

Отдельные муниципальные образования в своих уставах предусматривают регламентацию лишь только процедуры отзыва, оставляя вне правового поля право инициирования досрочного отзыва выборного лица.

В отдельных случаях право инициирования процесса досрочного отзыва выборного должностного лица принадлежит политическим объединениям, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве избирательного объединения и не утратили такого статуса на момент возбуждения процедуры отзыва.

В советском праве инициированию процедуры отзыва предшествовало проведение собрания избирателей, на котором рассмотрению подлежали основания отзыва, а также принималось решение о формировании инициативной группы избирателей.

На сегодняшний день подобная норма сохранена в Законе Волгоградской области «Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы», в соответствии со ст. 6 которого «реализация инициативы граждан, избирательных объединений по отзыву депутата начинается с письменного извещения областной избирательной комиссии о проведении инициативного организационного собрания для группы граждан или заседания руководящего органа избирательного объединения по вопросу инициирования отзыва депутата»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы: закон Волгоградской области от 3 июля 2000 г. № 425-ОД (в ред. 26.11.2013) // СПС «КонсультантПлюс». Регион.

На современном этапе развития институтов непосредственной демократии требование об обязательном проведении такого рода собраний положения о порядке отзыва выборных лиц муниципальных образований не содержат. Не закрепляется и гарантия выборного лица выступить перед избирателями с объяснениями об обстоятельствах, которые послужили основанием для постановки вопроса об отзыве.

Современная процедура инициирования процедуры отзыва выборного лица предусматривает подачу коллективного заявления гражданами-инициаторами. Такое заявление подается в избирательную комиссию муниципального образования. Оно подлежит рассмотрению, как правило, в течение четырнадцати дней с даты принятия.

О принятии заявления к рассмотрению избирательная комиссия муниципального образования информирует выборное лицо и представляет последнему копию такого заявления и приложенных к нему документов.

По ознакомлении с содержанием заявления и документов к нему, должностное лицо вправе представить оправдывающие его аргументы.

Таким образом, тенденцией развития законодательства в сфере отзыва выборных лиц органов местного самоуправления является исключение из этой процедуры обязательного проведения собраний избирателей для формирования инициативной группы.

Процедура отзыва должностного лица выборного органа местного самоуправления предусматривает проведение процедуры сбора подписей, которую осуществляет инициативная группа избирателей, которые собирают подписи под требованием о проведении голосования по отзыву депутата.

Голосование по отзыву выборного лица проводится при условии, если собрано определенное количество подписей избирателей. Их конкретное число варьируется и должно быть:

- не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах депутатов представительного органа местного самоуправления;
- не менее 15 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на

территории соответствующего избирательного округа на день проведения выборов данного депутата;

- при инициативе отзыва депутата - пять процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа; при инициативе отзыва главы муниципального образования.

Одним из важных принципов компании досрочного отзыва выборного лица представительного органа местного самоуправления является принцип равенства участников, находящее отражение в гарантиях их деятельности. Но не всеми муниципальными образованиями такого рода гарантии закрепляются в их нормативных правовых актах.

Стандартный набор такого рода гарантий содержит перечень прав выборного должностного лица и включает в себя:

- право давать разъяснения избирателям лично или через СМИ об обстоятельствах, послуживших основанием для инициирования процедуры отзыва. Такое право возникает со дня, следующего за днем принятия избирательной комиссией решения о разрешении сбора подписей в поддержку назначения голосования по отзыву;

- право на предоставление неоплачиваемого отпуска. Это право возникает со дня, следующего за днем принятия избирательной комиссией решения о назначении дня голосования и действует до дня официального опубликования итогов голосования по отзыву. Предоставление неоплачиваемого отпуска осуществляется в любой день и на любое время в течение обозначенного периода;

- право назначения доверенных лиц, число которых может достигать пяти человек. Доверенные лица подлежат регистрации избирательной комиссией на основании письменного заявления выборного лица и заявления самого лица, которое согласно стать доверенным лицом;

- право отзыва доверенных лиц в любое время. О таком решении уведомляется избирательная комиссия муниципального образования. Выданные доверенным лицам удостоверения аннулируются.

В качестве гарантий инициативной группы, политического общественного

объединения положения о процедуре отзыва закрепляют:

- право на получение удостоверений членов инициативной группы от избирательной комиссии муниципального образования, их зарегистрировавшей. С этого момента они вправе осуществлять разъяснительную и иную законную деятельность, связанную со сбором подписей в поддержку назначения голосования по отзыву, а также с агитацией за отзыв выборного представителя местного сообщества в случае назначения голосования по отзыву;

- право политического общественного объединения определить круг лиц, которым поручается от имени политического общественного объединения разъяснительная и иная законная деятельность, связанная со сбором подписей в поддержку назначения голосования по отзыву, а также с агитацией за отзыв выборного представителя местного сообщества в случае назначения голосования по отзыву.

В положениях о порядке осуществления процедуры отзыва отдельных муниципальных образований находит отражение обязанность администрации предоставления членам инициативной группы неоплачиваемого отпуска на любой срок в период со дня, следующего за днем принятия представительным органом местного самоуправления решения о назначении голосования по отзыву, и до дня официального опубликования общих итогов голосования.

Отдельными авторами предлагается исправить существующий пробел в правовой регламентации гарантий инициативной группы избирателей, ввиду нарушения принципа равенства участников процедуры по отзыву, а также затрудняет проведение агитационной кампании по отзыву<sup>1</sup>.

Правовая регламентация процедуры отзыва выборного должностного лица представительного органа местного самоуправления наделена определенной спецификой, содержанием которой является то, что финансирование агитационных мероприятий не может быть осуществлено за счет средств местного бюджета.

---

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

Возбудившая вопрос об отзыве инициативная группа, обязана создать собственный фонд после регистрации избирательной комиссией муниципального образования.

В свою очередь, связанная с инициированием вопроса об отзыве выборного лица деятельность избирательной комиссии муниципального образования финансируется за счет средств местного бюджета.

В п. 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. находит отражение правило, предусматривающее, что депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В нормативных правовых актах муниципальных образований находит отражение предписание, предусматривающие, что выборное должностное лицо считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более половины участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание.

Законодательное закрепление необходимости подачи за отзыв большинства голосов от числа зарегистрированных в избирательном округе избирателей сделали практически нереализуемым отзыв депутатов и должностных лиц местного самоуправления, а сам институт досрочного отзыва декларативным. В этой связи представляется целесообразным снижение требуемого числа избирателей, которые приняли участие в голосовании по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления для признания их состоявшимися. Это в наибольшей степени будет способствовать приобретению реального характера отзыва избирателями выборных лиц органов местного самоуправления.



## **2.3 Развитие территориальных основ местного самоуправления как института муниципального права**

В качестве института муниципального права территориальная организация местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, регламентирующих соответствующие вопросы.

Одной из наиболее актуальных проблем является проблема законодательного определения такой дефиниции, как «муниципальное образование». Анализируя конституционный уровень правового регулирования территориальной организации местного самоуправления, нельзя не отметить, что в статье 131 Конституции РФ прямо установлены два вида муниципальных образований - городские и сельские поселения; перечень муниципальных образований не является закрытым, поскольку отмечается возможность наличия других территорий. В указанной норме содержится достаточно важный поселенческий критерий выделения муниципальных образований (указание на городское и сельское поселение). При этом определение собственно категории «муниципальное образование» на конституционном уровне отсутствует.

Оно отмечается в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ путем перечисления соответствующих муниципальных единиц и не содержит каких-либо иных признаков.

Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ был несколько иной подход к определению понятия муниципального образования. В соответствии со ст. 1, п. 1, данного Закона муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная

собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Указанное определение содержит в себе два критерия территориальной организации местного самоуправления - управленческо-организационный (наличие выборных органов местного самоуправления) и материальный (наличие бюджета и муниципальной собственности). В настоящее время законодатель не стал вводить указанные критерии в основные термины и понятия ФЗ № 131.

Понятие муниципального образования присутствует и в ряде других нормативных правовых актов, например в ст. 124 ГК РФ муниципальные образования упоминаются в качестве субъектов гражданского права.

Таким образом, в настоящее время в науке отсутствует единый подход к понятию «муниципальное образование». Некоторые авторы предлагают понимать муниципальное образование как политико-территориальную организацию физических лиц. Другие специалисты делают акцент на том, что муниципальное образование является структурой, состоящей из муниципальных органов и отношений между ними, дополняя определение, предложенное в утратившем силу ФЗ № 154, такими признаками как наличие наименования, местного сообщества, территории (территориальной подведомственности). На наш взгляд, при определении дефиниции «муниципальное образование» вполне обоснованным представляется указание на наличие территориальных границ и определение муниципального образования как публично-правового территориального образования, в пределах которого осуществляется местное самоуправление. Использование в определении термина «местное сообщество» представляется не совсем обоснованным, поскольку оно отсутствует в ФЗ № 131 и, следовательно, требует дополнительного введения в закон.

Также актуальным вопросом является проблема иерархии муниципальных единиц в действующем законодательстве. Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, замена равностатусных муниципальных образований на фактически соподчиненные муниципальные образования привела к «битве» за отнесение муниципальных образований, территориальных единиц, населенных пунктов к муниципальным районам или городским округам.

Прежде всего, на наличие такой иерархии указывает характер полномочий, определенных в главе 3 указанного Федерального закона. Сельское поселение имеет более низкий статус в силу того, что к вопросам местного значения сельского поселения по умолчанию относится только ряд вопросов, указанных в статье 14 ФЗ № 131. Законодатель предоставляет право устанавливать и иные вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, сельскими поселениями; решающими правовыми актами в данном случае являются законы субъектов Российской Федерации, поскольку уставы муниципальных районов и уставы сельских поселений должны быть приняты в соответствии с ними. Таким образом, сельские поселения по умолчанию ограничены в решении некоторых вопросов местного значения, предусмотренных, например, для городских поселений, и для расширения их круга требуется дополнительное уточнение такой возможности в ряде нормативных правовых актов. Кроме того, вопрос об организации и осуществлении мероприятий по территориальной и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не может быть отнесен к вопросам местного значения сельского поселения.

Нельзя не отметить, что с введением в 2006 году статьи 14.1 была несколько расширена компетенция городских и сельских поселений; тем не менее, несмотря на это, по своему правовому статусу указанные муниципальные образования не приравниваются к статусу муниципального района. Более высокий статус муниципального района в системе муниципальных единиц подтверждает также и то, что в соответствии с ч. 2 ст. 15 ФЗ № 131 органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления на межселенных территориях.

Считаем необходимым на федеральном уровне установить норму, согласно которой любое сельское поселение вправе решать вопросы, не отнесенные ст. 14 ФЗ № 131 к вопросам местного значения сельского поселения, в случае соответствующего волеизъявления жителей, без дополнительного согласования возможности осуществления такой процедуры, предусмотренного в иных

нормативных правовых актах. В таком случае представляется необходимым закрепить круг этих вопросов в уставе сельского поселения. Региональные законы и уставы муниципальных районов должны быть приведены в соответствие с предлагаемой нормой. Это обеспечит единообразный подход к осуществлению местного самоуправления в сельских поселениях, предоставит сельским поселениям право самостоятельно, при необходимости, расширять круг вопросов, предусмотренных статьей 14 ФЗ № 131 и не отнесенных к их ведению.

Анализируя правовое положение муниципального района и городского округа, нельзя не отметить их относительное равенство в правовом статусе. Это обуславливается тем, что, в соответствии со ст. 1 ФЗ № 131, городской округ представляет собой городское поселение, не входящее в состав муниципального района. Городской округ обладает достаточным объемом полномочий, поскольку его органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов как для городского поселения в соответствии с Федеральным законом, так и вопросов местного значения муниципального района и иные отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Нельзя не отметить такой недостаток Закона, актуальный и в настоящее время, как невозможность преобразования муниципального района в городской округ, городского округа в муниципальный район или их объединения.

В связи с иерархичностью муниципальных образований особую актуальность приобретает вопрос критериев наделения статусом городского округа. Трудно не согласиться с замечанием В.А. Васильева о том, что, если к сельским поселениям устанавливаются количественные требования к численности их населения и протяженности территории, то по отношению к городским поселениям какие-либо количественные параметры, характеризующие их территорию и население, отсутствуют. Правомерность образования городских округов Верховный Суд аргументирует наличием сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения муниципальным образованием вопросов местного значения. Кроме того, важным условием является наличие определенной

территориальной структуры, позволяющей данной территории присвоить статус городского округа, а также ни одному из населенных пунктов, включаемых в состав городского округа, не может быть присвоен статус поселения. В ФЗ№ 131 не регламентируется, каким образом, при какой инфраструктуре и уровне ее развития местное население может решать вопросы местного значения, отнесенные к компетенции городского округа. Органы государственной власти субъекта РФ на свое усмотрение определяют такой уровень развития.

Новеллой законодательства являются изменения, внесенные в Федеральный закон в 2014 году, предусматривающие двухзвенную систему местного самоуправления для городского округа, что выражается в возможности создания в городских округах внутригородских районов. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы определяются законами субъектов РФ и уставом городского округа с внутригородским делением. Одним из первых городов, перешедших к двухзвенной структуре организации местного самоуправления, стал город Челябинск. При этом, в соответствии со статьей 6 Закона Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» от 10.06.2014 № 703-ЗО, деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства, предусматривающего наличие семи районов в городе: Калининского, Курчатовского, Ленинского, Metallургического, Советского, Тракторозаводского, Центрального - при условии соблюдения их территориальной целостности. Таким образом, в указанной статье назван такой признак выделения внутригородских районов, как исторически сложившееся внутригородское территориальное устройство и соблюдение территориальной целостности внутригородских районов. Устав города Челябинска содержит аналогичные положения о внутригородском делении данного городского округа. При этом в п. 4 ст. 6 Устава отмечается наличие возможности выделения внутригородского района из Челябинского городского округа с внутригородским делением; однако не совсем ясным остается вопрос, по каким критериям должно происходить выделение

внутригородского района, какой период существования внутригородского района можно считать достаточным (исторически сложившимся) для проведения данной процедуры. Несколько иной подход содержится в городском округе с внутригородским делением города Махачкалы. В Уставе города Махачкалы в ст. 1 п. 2 содержится бланкетная норма, отсылающая к региональному законодательству; при этом указываются наименования муниципальных образований внутригородских округов без критериев их выделения. В свою очередь, Законы Республики Дагестан от 13.01.2005 № 6 и от 30.04.2015 № 43 также не содержат критериев, служащих основанием для выделения внутригородской территории в городском округе с внутригородским делением.

Вопросы о выделении внутригородского района из городского округа с внутригородским делением, а равно разделения и объединения внутригородских районов, присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением в Федеральном законе № 131-ФЗ разрешается посредством указания на необходимость наличия согласия соответствующего населения и соответствия этой процедуры уставу муниципального образования.

На федеральном уровне, полагаем, должны быть установлены минимальные сроки осуществления разделения, объединения внутригородских районов, присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением, выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. Это предопределяется трудоемкостью данной процедуры. А, значит, на ее осуществление потребуется определенное количество времени.

В Методических рекомендациях Министерства регионального развития РФ отмечается, что в наибольшей степени востребованности конструкция городского округа с внутригородским делением обладает в крупных городах, имеющих исторический опыт внутригородского деления на районы с созданием органов власти или органов местного самоуправления. В первую очередь, это касается административных центров субъектов РФ, а равно образованных в период с 2004-2014 гг. городских округов, на территории ранее существовавших административных районов и (или) районных муниципальных образований.

Следует сказать, что большинство городских округов не прибегли к проведению процедуры преобразования в городской округ с внутригородским делением.

По мнению О.Г. Остапец, внутригородское деление на самостоятельные муниципальные образования городского округа, численность которого меньше одного миллиона человек, является неактуальным. Это будет способствовать увеличению затрат из бюджета города на реорганизацию районных местных администраций и на организацию деятельности представительных органов внутригородских районов.

Подобная позиция высказывается С.М. Мироновой, которая отмечает, что эта процедура носит сложный и трудоемкий характер. Однако, в будущем такой вариант реформирования местного самоуправления и укрупнения городских округов вполне возможен. В этой связи ученым предлагается установление на уровне федерального закона численного критерия формирования внутригородского района для городского округа с внутригородским делением.

Ввиду небольшого количества в РФ городов с численностью населения, превышающей цифру один миллион, и сложившейся тенденцией укрупнения и формирования городских агломераций, весьма логичным видится расширение перечня городов, у которых имеется возможность применения указанной процедуры, установив при этом порог в пятьсот тысяч человек.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что закрытость перечня перечисленных в ФЗ № 131 муниципальных образований требует обеспечения унифицированности подходов при образовании или реорганизации муниципальных образований, в частности при определении дефиниции «муниципальное образование», критериев выделения внутригородских районов городских округов с внутригородским делением, совершенствовании порядка решения вопросов местного значения для сельского поселения. Решение вышеперечисленных проблем позволит, с учетом действующего федерального законодательства, более качественно обеспечить реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления.

## **2.4 Совершенствование механизма защиты прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России**

Актуальность вопросов о способах защиты прав муниципальных образований обусловлена вовлечением последних в достаточно широкий круг общественных отношений как публичного, так и частного характера. Особое место в экономической основе местного самоуправления отводится муниципальной собственности, которая на уровне Конституции РФ (ст. 8) отграничена от иных форм собственности. Это предопределяет важность исследования способов ее защиты.

Решение вопросов местного и общегосударственного значения муниципальными образованиями осуществляется посредством их включения во многие общественные отношения: в гражданско-правовые, конституционно-правовые, муниципально-правовые, административные и т.д.

Особенность правового статуса муниципального образования состоит в его публично-правовом характере. Оно наделено публичной властью, проявляющаяся во взаимодействии с иными участниками правоотношений.

Свидетельством косвенного проявления публично-правового статуса муниципального образования являются предоставляемые при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд преимущества.

Выделим наиболее значимые области деятельности муниципальных образований. Первое место среди таковых, по мнению М.В. Рыбкиной, М.Н. Пирогова, занимает обеспечение реализации гарантий конституционного права граждан на местное самоуправление, а равно осуществление непосредственной власти - быть избранным в органы местного самоуправления и право избирать; участие в местном референдуме и иных формах непосредственного решения вопросов местного значения. Область реализации народовластия является особо



значимой для демократического правового государства<sup>1</sup>.

Муниципальная власть находится во взаимодействии с государственной властью, в первую очередь, с органами государственной власти субъектов Федерации. Согласно п. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, однако реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Предусмотренная федеральным законом возможность привлечения муниципальных органов к ответственности в связи с ненадлежащим осуществлением государственных полномочий (например, ст. ст. 72 - 74 Федерального закона РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления») должна сопровождаться эффективными юридическими средствами защиты органов местной власти.

При рассмотрении вопросов местного значения муниципальные образования принимают участие в разрешении вопросов социального значения, обеспечивая реализацию социальных гарантий граждан, а также развитие социального государства в РФ.

Так, например, в перечень вопросов местного значения поселений включаются вопросы, связанные с обеспечением жилыми помещениями проживающих в нем и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создании благоприятных условий для жилищного строительства и иные, предусмотренные жилищным законодательством полномочия органов местного самоуправления (пп. 6 п. 1 ст. 14)<sup>2</sup>.

Кроме того, местное самоуправление выступает в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

Юридическая защищенность муниципальной власти, обеспечение гарантий ее независимости и самостоятельности от государственных органов, равным образом наделенных публичной властью, предопределяется арсеналом существующих способов ее защиты и свойствами системности последних.

Реальность, правовая определенность и эффективность способов защиты прав и законных интересов муниципального образования позволяют муниципальной власти с успехом разрешать вопросы местного значения, обеспечивая при этом гарантии конституционного права граждан на местное самоуправление.

На конституционном уровне устанавливается правовая защищенность муниципального образования: Конституцией РФ органы местного самоуправления наделяются тремя носящими комплексный характер правами, которые способствуют гарантированию защиты местного самоуправления.

Необходимо отметить, что Основной закон определяет права для защиты местного самоуправления в целом, а исключительно прав и законных интересов муниципальных органов.

Так, согласно ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление гарантируется наличием следующих прав: на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Право на судебную защиту местного самоуправления включает право не только граждан, проживающих на территории муниципального образования, объединений граждан на местном уровне, но также муниципальных органов и должностных лиц обращаться в суд за защитой прав.

В п. 6 разъяснении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных актов полностью или в части»<sup>1</sup> в числе оснований для обращения органов местного самоуправления, глав муниципальных образований в суды с заявлениями об

---

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. - № 1. - 2008.

оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части называются не только основания нарушения их компетенции (ч. 2 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ). К числу таких оснований высшая судебная инстанция также относит нарушение оспариваемым нормативным правовым актом или его частью других прав местного самоуправления. Следовательно, судебная защита является эффективной формой защиты прав муниципальной власти<sup>1</sup>.

Практика Конституционного Суда РФ также подтверждает эффективность судебной защиты. В Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П рассматривается содержание права местного самоуправления на судебную защиту во взаимосвязи со ст. 46 (ч. ч. 1 и 2) Конституции РФ<sup>2</sup>.

Конституционный Суд указывает, что основное предназначение этого права состоит в обеспечении защиты в судебном порядке прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отзыва выборного должностного лица. Она призвана гарантировать, в том числе, право возражения против его проведения (п. 4).

Изложенная в указанном постановлении позиция Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что правом на судебную защиту могут воспользоваться все заинтересованные субъекты – как отзываемое выборное лицо, так и избиратели – сторонники или противники отзыва.

Обобщение приведенного Конституционным Судом РФ толкования, позволяет сформулировать вывод о том, что к судебной защите в случае нарушения иных прав местного самоуправления вправе прибегнуть все заинтересованные субъекты – граждане, местное сообщество и органы местного самоуправления.

Наряду с правом обращения в суд Законом предусмотрена обязанность органа местного самоуправления обратиться в суд в случаях, которые установлены в Федеральном законе РФ № 131-ФЗ (п. 5 ст. 7), в соответствии с которым «орган

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - № 3. - 2002.

местного самоуправления обязан обратиться в суд, если полагает, что нормативно-правовой акт Российской Федерации или субъекта Федерации по вопросам организации местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральному законодательству».

Закрепленные в ст. 133 Конституции РФ положения носят общий характер. В отраслевом же законодательстве закрепляются конкретные юридические средства и механизмы реализации прав. Очевидным является факт наличия различий в процедуре регламентации урегулирования спора, вытекающего из гражданско-правовых отношений и спора, носящего муниципально-правовой характер.

Следовательно проведение анализа содержания способ защиты прав муниципальных образований становится невозможным в отсутствие собственной их характеристики.

Все способы защиты прав муниципальных образований по отраслевой принадлежности общественных отношений могут быть классифицированы на уголовно-правовые, гражданско-правовые, конституционно-правовые и административно-правовые<sup>1</sup>.

Системность указанных способов защиты прав муниципальных образований, на наш взгляд, состоит в том, что применение совокупности способов в отдельно взятом случае в наибольшей степени способствует достижению эффективности защиты прав. Так, например, защита нарушенных прав муниципального образования, вытекающая из изменения муниципального контракта, предметом которого является закупка товаров, работ (услуг) для обеспечения муниципальных нужд, может быть осуществлена посредством применения гражданско-правового и административно-правового способов защиты по отношению к контрагенту. Возможно, наряду с этим, применение дисциплинарной ответственности к допустившим нарушение муниципальным служащим.

Отдельного исследования заслуживают вопросы правосубъектности

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

муниципального образования, в том числе вопросов отличия от правоспособности других субъектов правоотношений.

Так, например, у юридического лица гражданская правоспособность возникает с момента внесения в ЕГРЮЛ записи о создании юридического лица. Относительно муниципального образования необходимо сказать, что оно, в первую очередь, является субъектом публично-правовых правоотношений, а уже потом становится субъектом частноправовых отношений.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (ст. 124). Согласно п. п. 1 и 2 ст. 124 ГК РФ «муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. К муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не следует из закона или особенностей данных субъектов».

Согласно п. 2 ст. 125 ГК РФ «от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов».

В п. 1 ст. 126 ГК РФ устанавливаются особые правила ответственности муниципального образования, согласно которым оно «отвечает по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом. К настоящему времени такой закон не принят, следовательно, нет процедуры обращения

взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности. Отсутствие специального закона предоставляет муниципальным образованиям дополнительную защищенность в гражданских правоотношениях по сравнению с другими субъектами - юридическими лицами и гражданами».

При изучении аспектов защиты прав муниципальных образований необходимо учитывать особенности субъектов, перед которыми муниципальное образование несет ответственность. Перечень субъектов, перед которыми муниципальное образование несет ответственность установлен в федеральном законе № 131-ФЗ, в котором предусмотрена самостоятельная Глава 10.

В ст. 70 названного закона в перечень таких субъектов открывает такой субъект, как население соответствующего муниципального образования, а также государство в целом, физические и юридические лица. Следовательно, ответственность перед гражданами имеет первостепенное значение<sup>1</sup>.

В практике Конституционного Суда РФ рассматриваются вопросы специальной правоспособности муниципальных образований в гражданских правоотношениях.

Согласно Определению от 4 декабря 1997 г. № 139-О муниципальные образования в гражданских правоотношениях принимают участие как субъекты со специальной правоспособностью, не совпадающая в силу их публично-правовой природы с правоспособностью иных субъектов гражданского права – юридических лиц и граждан, которые преследуют частные интересы.

Наряду с этим Конституционным Судом РФ было отмечено, что по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ к наделенным властью субъектам, принимающим участие в гражданских отношениях, применимы нормы о юридических лицах.

Необходимо согласиться с позицией Конституционного Суда РФ о том, что специальная правоспособность муниципального образования предопределена его властвующим характером, а также теми публичными интересами, которым следует

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальное образование.

Вступление муниципального образования в правоотношения с иными властнаделенными субъектами - Российской Федерацией и ее субъектами, определяет специфику взаимодействия публично-правовых образований.

Общим в специальной правоспособности РФ, ее субъектов и правоспособности муниципальных образований является наделенность их властными полномочиями. Наряду с этим в содержании публичных интересов и в субъекте таких интересов имеются различия<sup>1</sup>.

Муниципальное образование представляет интересы местного сообщества граждан, тогда как Российская Федерация и ее субъекты являются выразителями интересов народа в целом и жителей определенного субъекта РФ соответственно.

Закрепленная в ст. 12 Конституции РФ автономия муниципальной власти ограничивается тем, что федеральными органами законодательной власти устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления путем принятия, изменения федерального закона.

Публичная власть федерального уровня может оказывать влияние на местную власть, устанавливая вопросы местного значения, которые решает муниципальное образование.

Представляется возможным классифицировать способы защиты прав муниципальных образований также по форме реализации. Такое основание позволяет разделить способы защиты на следующие группы:

- самозащита прав, включая, но, не ограничиваясь осуществлением муниципального контроля, издание нормативных актов как способ защиты прав и законных интересов муниципального образования;

- защита прав путем обращения в государственные органы, включая судебные органы и иные правоохранительные органы.

Выбор конкретного способа и формы защиты прав муниципального

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

образования зависят в первую очередь от особенностей общественных отношений, при реализации которых требуется защита прав и законных интересов. Выделим в правоотношениях, в связи с которыми может потребоваться защита прав муниципальных образований, следующие группы:

- публичные отношения, в регулировании которых применяются нормативные акты, принятые муниципальными органами по вопросам местного значения;

- отношения в области осуществления муниципального контроля (ст. 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

- обособленная по конституционно-правовой значимости сфера публичных отношений в связи с реализацией и защитой избирательных прав и права на участие граждан в местном референдуме, исполнением решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан (ст. ст. 22 - 24, 45 Федерального закона № 131-ФЗ);

- частноправовые отношения, в которые вступает муниципальное образование, в том числе отношения по использованию муниципального имущества (ст. ст. 50, 51 Федерального закона № 131-ФЗ);

- обособленная по социально-правовой значимости группа комплексных отношений, связанных с осуществлением муниципальным образованием закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд (ст. 54). Выделенная группа содержит как публично-правовые отношения, связанные с гласностью, прозрачностью закупок, противодействием коррупции в ходе закупок, осуществлением контроля в сфере закупок, так и частноправовые (гражданско-правовые) отношения, связанные с содержанием работ, услуг, характеристиками приобретаемых товаров, отношениями с поставщиками;

- исполнение местного бюджета, контроль за его исполнением, реализацией государством контрольных полномочий в сфере исполнения местного бюджета, в том числе по введению временной финансовой администрации в муниципальном образовании (ст. 168.2 Бюджетного кодекса РФ);

- отношения в связи с реализацией муниципальным образованием полномочий в социальной сфере;



- отношения в связи с взаимодействием с государственными органами, в том числе реализацией отдельных государственных полномочий и контролем со стороны государства за их реализацией (п. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Проведенное исследование способов защиты прав муниципальных образований позволяет предложить классификацию способов защиты прав муниципальных образований по отраслям права, в которых преимущественно складываются защищаемые правоотношения. Следуя такому подходу, выделяют конституционно-правовой, муниципально-правовой, гражданско-правовой, административно-правовой и уголовно-правовой способы защиты прав<sup>1</sup>.

Применение конкретного способа защиты может осуществляться в разных формах - в форме самозащиты права и путем обращения в уполномоченные государственные органы. Механизмы реализации способов содержатся в отраслевом законодательстве. Применение конкретного способа либо набора способов защиты прав муниципального образования зависит от конкретной сферы общественных отношений. Среди основных групп общественных отношений, в которые вступают муниципальные образования, следует особо выделить отношения, возникающие в связи с осуществлением ими закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд, на наш взгляд, следует выделить отношения по решению вопросов в социальной сфере, реализации и защите конституционного права граждан на местное самоуправление, в том числе непосредственным формам участия граждан в местном самоуправлении путем выборов и участия в местном референдуме.

Судебная защита местного самоуправления может реализовываться в различных процессуальных формах, которые предусмотрены Конституцией РФ, а также в соответствии с правилами подведомственности и подсудности.

В зависимости от подсудности защита прав местного самоуправления может быть осуществлена судами общей юрисдикции, арбитражными судами и

---

<sup>1</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

Конституционным Судом РФ.

Суд рассматривает иски о признании недействительными актов органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, если они нарушают права местного самоуправления.

В рамках судебной защиты местного самоуправления в суд могут обращаться: граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования; органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Отдельное внимание следует уделить защите прав местного самоуправления в Конституционном суде. Такое внимание вызвано тем, что федеральное законодательство не указывает органы местного самоуправления в качестве субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный суд. Можно сказать, что данное положение не отвечает концепции правового и демократического государства, однако Конституционный суд отмечает, что не исключается защита механизмами конституционного правосудия прав муниципальных образований как объединений граждан.

Несмотря на наличие гарантии судебной защиты МСУ, анализ судебной практики показывает, что органы местного самоуправления редко обращаются в суд за защитой своих нарушенных прав, в отличие от граждан, которые очень активно используют возможность защитить свое право на местное самоуправление в суде. Возможно, это связано со следующими факторами:

1) длительные сроки рассмотрения дел. Муниципальное образование не может позволить себе тратить время на судебное разбирательство, поскольку оно должно решать много вопросов жизнеобеспечения населения;

2) отсутствие денежных средств у муниципального образования для обеспечения квалифицированной защиты. Привлечение специалистов в области муниципального права, потребует дополнительных затрат местного бюджета;

3) недостаточная квалификация юристов в соответствующем муниципальном образовании очень часто не позволяет произвести полноценную защиту прав

местного самоуправления по сложным и неоднозначным вопросам;

4) нежелание дотационных органов местного самоуправления вступать в конфликт с другими муниципальными образованиями, государственными органами власти субъектов Федерации, так как зачастую эти конфликты оборачиваются урезанием местного бюджета.

Все вышеперечисленное приводит к низкой активности местного самоуправления в защите своих нарушенных прав.

Право на судебную защиту является важной гарантией местного самоуправления. Оно направлено на обеспечение решения вопросов местного значения и на защиту нарушенных прав местного самоуправления.

Но как показывает практика, органы местного самоуправления редко обращаются в суд за защитой своих прав в силу перечисленных обстоятельств. Поэтому институт судебной защиты местного самоуправления требует изменений и решения проблем, препятствующих осуществлению права на защиту нарушенных прав и интересов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Особенность реализации способов защиты прав муниципального образования связана в первую очередь со специальной правоспособностью данного субъекта общественных отношений. Муниципальное образование является публично-правовым субъектом и имеет особый правовой статус, отличающийся от статуса как граждан, их объединений, юридических лиц, иных организаций, так и других публично-правовых субъектов - Российской Федерации и ее субъектов<sup>2</sup>.

В российском конституционном праве муниципальным субъектам предоставлено лишь общее средство конституционно-судебной защиты их прав местного самоуправления на федеральном уровне - жалоба на нарушение конституционных прав или общая конституционная жалоба (ст. 125 ч. 4 Конституции РФ). Специальных конституционно-судебных средств защиты, таких,

---

<sup>1</sup> Минетдинова В.Д. Судебная защита прав местного самоуправления / В. Д. Минетдинова, П. А. Паулов // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. – 2018. - № 2(18). – С. 621-624.

<sup>2</sup> Рыбкина М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

как, например, известная германскому Основному закону муниципальная конституционная жалоба, российские муниципалитеты не имеют<sup>1</sup>.

Предметом жалобы на нарушение конституционных прав в Российской Федерации может выступать только закон, а не любой властный акт государства, как это происходит, например, в Германии применительно к общим конституционным жалобам. Типичной для германского конституционно-судебного процесса конституционной жалобой на судебные постановления других высших судов, специализирующихся по видам юрисдикции, в России не существует. В связи с отсутствием компетенции по проверке решений иных судов российский Конституционный Суд в отличие от немецкого Федерального конституционного суда не может напрямую стать высшей инстанцией по пересмотру судебных решений. Подобная ситуация приводит одновременно к тому, что большинство жалоб на нарушение конституционных прав в Российской Федерации сходны по своему предмету с запросами судов о проверке конституционности законов, подлежащих применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ), и с запросами других уполномоченных субъектов о проверке конституционности законов в рамках абстрактного нормоконтроля (ст. 125 ч. 2 Конституции РФ).

В Российской Федерации право на подачу жалобы на нарушение конституционных прав и свобод для возбуждения производства по данной категории дел согласно ст. 96 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ (далее - Закон о КС РФ)<sup>2</sup> принадлежит гражданам<sup>3</sup> и их объединениям. Понятие «объединение граждан» интерпретируется в судебной практике Конституционного Суда РФ достаточно широко. В качестве таковых признаются общественные и религиозные объединения, юридические лица -

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.

<sup>3</sup> Казанцев С. М. Комментарий к статье 96 ФКЗ о КС / С. М. Казанцев // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Андреева, В. В. Балытников, Н. С. Бондарь и др.; под ред. Г. А. Гаджиева. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. - С. 518 - 519.

хозяйствующие субъекты, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе государственные и муниципальные предприятия и учреждения, средства массовой информации. Право указанных субъектов на обращение с жалобой выводится в практике конституционного правосудия непосредственно из конституционных положений без специального развернутого регулирования в законе. Решающим при этом является выступление объединений граждан в качестве субъектов конституционных прав и свобод<sup>1</sup>.

Жалоба на нарушение конституционного права на осуществление местного самоуправления, во-первых, может быть подана индивидуально гражданином, права которого нарушены (индивидуальная жалоба). Поводом к рассмотрению дела Злобина и Хнаева, например, явились две индивидуальные жалобы гражданина Злобина и гражданина Хнаева, соединенные в одном производстве<sup>2</sup>.

Во-вторых, возможна подача коллективной жалобы, когда заявителями выступают группа граждан<sup>3</sup> либо органы местного самоуправления как представители муниципального образования - территориально организованного населения, которое также рассматривается Конституционным Судом РФ как объединение граждан<sup>4</sup>. Таким образом, в практике конституционного правосудия

---

<sup>1</sup>Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. - М., 2005. - С. 55; Казанцев С. М. Комментарий к статье 96 ФКЗоКС / С. М. Казанцев // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Андреева, В. В. Балытников, Н. С. Бондарь и др.; под ред. Г. А. Гаджиева. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. - С. 519 - 520.

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

<sup>3</sup>Примером такой групповой жалобы является, в частности, жалоба на нарушение конституционных прав группы граждан, жителей города Ижевска Удмуртской Республики, на нарушение их права на осуществление местного самоуправления законом Республики Удмуртия; см.: абз. 5 вводной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. - 1997. - 6 февраля.

<sup>4</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 марта

России признано, что и органы местного самоуправления, и муниципальные выборные лица, наделенные в уставах муниципальных образований собственной компетенцией, могут выступать в качестве заявителей по конституционным жалобам от имени муниципального образования. Так, например, Конституционным Судом РФ рассматривались жалобы глав муниципальных образований (главы города Твери<sup>1</sup>, главы города Екатеринбурга<sup>2</sup>, главы городского округа Самара<sup>3</sup>), жалобы местных администраций (города Омска<sup>4</sup>, муниципального образования «Смольнинское»<sup>5</sup>, города Благовещенска), жалобы представительных органов муниципальных образований (Тверская городская Дума, Льговский городской Совет

---

1997 г. № 20-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup>По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2006. - № 3.

<sup>2</sup>По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 декабря 2006 г. № 542-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2007. - № 2.

<sup>3</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 2008 г. № 219-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 4.

<sup>4</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2012 г. № 389-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2003 г. № 274-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2003. - № 6.

депутатов Курской области<sup>1</sup>). Вместе с тем не исключаются и такие ситуации, когда непосредственно сами муниципальные образования выступают заявителями по жалобам на нарушение их конституционного права на осуществление местного самоуправления, как, например, муниципальное образование - городской округ «город Чита» в лице своих представителей<sup>2</sup>. Конституционно-судебная практика допускает оба названных варианта, оставляя право выбора конкретного субъекта обращения (орган, должностное лицо от имени муниципального образования или муниципальное образование в лице уполномоченного представителя) самому заявителю.

Однако до сих пор отсутствует четкое разграничение между правом гражданина и правом муниципального образования, его органов на обращение с жалобой в защиту конституционного права местного самоуправления. Законодательство и судебная практика не дают ясной дифференциации между конституционными правами местного самоуправления, из которых вытекает право на подачу конституционной жалобы граждан и (или), соответственно, муниципальных образований.

В ст. 96 Закона о КС РФ право обращаться с жалобой в защиту конституционных прав и свобод предоставлено и иным органам и лицам, указанным в Федеральном законе. К числу таких лиц, в частности, относятся Уполномоченный по правам человека РФ<sup>3</sup>, Генеральный прокурор РФ<sup>4</sup>, а также в случае специального указания федерального закона и иные субъекты. Указанные субъекты, выступая в публичных интересах в защиту третьих лиц, вправе обращаться в Конституционный

---

<sup>1</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца третьего статьи 8, пункта 1 статьи 47 и статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2004 г. № 71-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup>По жалобе муниципального образования - городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2009 г. № 250-О-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2009. - № 5.

<sup>3</sup>Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

<sup>4</sup>О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

Суд РФ и в защиту прав местного самоуправления.

Предметом конституционной жалобы в Российской Федерации является только закон: согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ именно закон подлежит проверке на конституционность. В связи с этим как недопустимые отклоняются жалобы, если они, по мнению Конституционного Суда РФ, в своей основе направлены не против положения закона, а против его применения соответствующим судом.

В то же время понятие «закон» по смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции и п. 3 ст. 3, гл. XII Закона о КС РФ нуждается в дополнительной интерпретации и не раз являлось предметом толкования самого Конституционного Суда РФ. Это толкование было направлено на то, чтобы охватить понятием "закон" все нормативные правовые акты, которые по своей природе выполняют роль первичного правового регулятора прав и свобод, имеют непосредственную связь с Конституцией и в этом своем значении приравниваются к формальному закону<sup>1</sup>. Соответственно, Конституционный Суд РФ в своих решениях последовательно развивал идею широкого понимания закона как предмета обжалования нарушения конституционных прав<sup>2</sup>. Так, например, как закон, т.е. как предмет конституционной жалобы, были восприняты постановления Государственной Думы об амнистии (Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы ФС РФ от 28 июня 2000 г. № 492-Ш-ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 гг.» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // ВКС РФ. 2001. № 6), а также нормативные правовые акты бывшего Союза ССР, сохраняющие свое действие после вступления в силу Конституции РФ и регулирующие права и

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ / Н. С. Бондарь. - М.: Юстицинформ, 2005. - С. 86.

<sup>2</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».



свободы человека и гражданина.

Суд отнес к закону и такие постановления Правительства РФ, которые приняты на основе специального указания закона во исполнение возложенного на Правительство полномочия по вопросу, не получившему содержательной регламентации в законе, и Правительство осуществило непосредственное правовое регулирование общественных отношений; в этом случае постановление Правительства подлежит проверке в единстве с законом, содержащим соответствующее поручение<sup>1</sup>. В мировой практике подобные акты исполнительной власти охватываются понятием делегированного законодательства (delegated legislation)<sup>2</sup>.

Данная логика Конституционного Суда может быть с не меньшим основанием распространена на указы Президента РФ<sup>3</sup>. Особое значение при этом имеют те из них, которые издаются в рамках восполнения пробелов в законодательстве и в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ выполняют роль закона до момента восполнения пробела самим законодателем<sup>4</sup>. Таким образом, они также могут быть предметом конституционной жалобы.

Вместе с тем в практике Конституционного Суда РФ пока не находит

---

<sup>1</sup> См., например: п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с запросом Правительства РФ» // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2004. № 1; п. 1.2 абз. 1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2013. - № 5.

<sup>2</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Князев С. Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация / С. Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. - 2011. - № 1. - С. 25 - 32.

<sup>4</sup> См., например: п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 3.

подтверждения идея расширения предмета обжалования по смыслу ч. 4 ст. 125 Конституции РФ до понятия материального закона по германскому праву<sup>1</sup>.

Согласно ст. 97 Закона о КС РФ реализация права на подачу жалобы связана с выполнением двух условий. Во-первых, конституционные права и свободы заявителя должны быть затронуты законом. В случае подачи жалобы муниципальным субъектом обжалуемый закон должен затрагивать соответственно, собственное право субъекта на осуществление местного самоуправления. Производство по конституционным жалобам в Российской Федерации функционирует, таким образом, как конкретный нормоконтроль.

Во-вторых, закон должен быть применен в отношении заявителя в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде. Предполагается ли тем самым исчерпание средств судебной защиты в его немецком понимании? Статья 97 Закона о КС РФ не дает однозначного ответа на этот вопрос. В ней буквально говорится только о завершении рассмотрения дела в суде. А это может означать завершение производства по делу как в суде первой, так и в судах последующих инстанций. В практике Конституционного Суда после реформы Закона о КС РФ 2010 г.<sup>2</sup> рассмотрение дела в суде считается завершенным с момента вступления в силу судебного решения по делу заявителя<sup>3</sup>. Таким образом, исчерпание средств правовой защиты не является условием допустимости жалобы.

Какие именно конституционные права и свободы человека и гражданина могут считаться затронутыми и подлежат конституционно-судебной защите по данной категории дел - вопрос, не имеющий однозначного ответа в практике

---

<sup>1</sup> О понятии «материальный закон» по германскому праву. – Режим доступа: <http://www.rechtslexikon.net/d/gesetz/gesetz.htm> (09.09.2018).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. - 2010. - № 45. - Ст. 5742.

<sup>3</sup> По жалобе гражданина А. В. Шапошникова на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - Постановление по делу Шапошникова): определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

Конституционного Суда РФ. Не вызывает сомнения тот факт, что речь идет о правах и свободах человека и гражданина, закрепленных в главе 2 Конституции РФ. Кроме того, затронутыми могут оказаться также и конституционные права граждан из других частей Конституции РФ, как, например, право граждан на осуществление местного самоуправления, предусмотренное в ч. 2 ст. 130 гл. 8, Конституционный Суд РФ, не давая тому развернутого обоснования, в своей практике исходит из широкого понимания прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что именно благодаря такой широкой интерпретации конституционных прав и свобод оказалась в принципе возможной конституционная жалоба муниципальных субъектов на нарушение их права на осуществление местного самоуправления<sup>1</sup>.

Указанный подход к толкованию прав и свобод человека и гражданина с отнесением к ним права на местное самоуправление, закрепленного в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, предопределяется тем обстоятельством, что это право, в свою очередь, берет начало в ст. 32 Конституции РФ и выводится из общих политических прав граждан. Подобным обоснованием можно объяснить и тот факт, что Конституционный Суд РФ распространяет все принципы и критерии ограничения прав и свобод, содержащиеся в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и непосредственно затрагивающие закрепленные в ст. 32 права граждан, также на право местного самоуправления<sup>2</sup>. Более того, решения Конституционного Суда РФ по жалобам на нарушение права местного самоуправления показывают, что затронутое право зачастую трактуется еще шире. Заявители могут также ссылаться, и это было признано Конституционным Судом допустимым, на нарушение основ конституционного строя (ст. 3, 12 Конституции РФ), которые гарантируют местное самоуправление как объективное конституционное право, а также на все конституционные права и гарантии местного самоуправления, содержащиеся в ст.

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> 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»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. - 2000. - № 50. - Ст. 4943.

ст. 130 - 133 гл. 8 Конституции РФ. В «удмуртском деле» заявители ссылались на нарушение ст. ст. 130, 131, 132, 133 Конституции РФ, которые закрепляют право граждан на осуществление местного самоуправления. В качестве нарушений были, в частности, названы ограничение распространения местного самоуправления на территориях городов и районов, а также проведение изменений территорий осуществления местного самоуправления без учета мнения населения (п. 1 абз. 2 мотивировочной части). В «деле Злобина и Хнаева» заявители указывали на нарушение конституционного права граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления нормами региональных законов об основаниях и порядке отзыва депутата представительного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, и в частности на нарушение принципа равенства перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), избирательного права (ч. 2 ст. 32), а также ч. ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ, которые не допускают противопоставления одной формы прямой демократии (отзыва) другой (выборам), на нарушение ст. 13 (ч. ч. 1, 2, 3) (принцип идеологического и политического многообразия), ст. 21 (ч. 1) (недопустимость умаления человеческого достоинства), ч. 2 ст. 130 (право граждан на осуществление местного самоуправления в формах непосредственной и представительной демократии), ст. 133 (право на судебную защиту местного самоуправления, запрет ограничения прав местного самоуправления) (п. 1 абз. 2 мотивировочной части). В «деле ЗАТО Мирный» глава муниципального образования ЗАТО Мирный утверждал, что оспариваемыми положениями Федерального закона «О закрытом административно-территориальном образовании» ущемляется право населения ЗАТО Мирный на самостоятельный выбор способа замещения должностей главы одноименного муниципального образования и главы местной администрации и тем самым нарушается право населения на осуществление местного самоуправления, что противоречит ст. ст. 12, 130, ч. 1 ст. 131 и ст. 133 Конституции РФ (п. 1 абз. 3 мотивировочной части Определения от 5 марта 2009 г. № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами

первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее - Определение по делу ЗАТО Мирный)).

Такое широкое толкование прав, отстаиваемых в конституционной жалобе в защиту права местного самоуправления, не только вступает в определенное противоречие с предусмотренными в Законе о КС РФ условиями допустимости жалобы на нарушение конституционных прав в части установления факта затронутости права, но и приводит на практике к смешению различных видов конституционного производства. Спор о субъективном конституционном праве гражданина в делах по конституционным жалобам фактически смешивается со спорами об объективном праве местного самоуправления, разрешение которых должно осуществляться в рамках абстрактного нормоконтроля<sup>1</sup>.

Нарушение конституционных прав должно быть в жалобе в достаточной степени обосновано, только в этом случае можно говорить о соблюдении условий допустимости жалобы. Достаточная степень обоснованности нарушения является оценочным понятием и трактуется в конституционно-судебной практике неоднозначно. Причем Конституционный Суд признает не соблюденным критерий допустимости не только тогда, когда оспариваемыми положениями не затрагивается и, соответственно, не нарушается защищаемое право заявителя<sup>2</sup> или эти законоположения не были применены в конкретном деле в отношении заявителя<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда Рос. Федерации № 194-О-П от 1 апреля 2008 г. // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 5.

<sup>3</sup> Основания отказа в принятии жалобы к рассмотрению как недопустимой, если она в своей основе направлена не против какого-либо законоположения, а против практики применения этого положения соответствующим судом, и решение этого вопроса находится в компетенции иных судов. См.: п. 4 мотивировочной части, п. 1 резолютивной части Определения по «омскому делу»: «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав местного самоуправления положениями пункта 20 статьи 2, части 3 статьи

но и когда факт нарушения права представляется Суду неосновательным. Анализ отказных определений показывает, что в них зачастую не проводится различие между критериями допустимости и обоснованности жалобы. В результате как недопустимые отклоняются также те жалобы, в которых подтверждается затронутость права заявителя оспариваемыми нормами, но Суд в процессе конституционного истолкования нормы закона снимает неопределенность в вопросе о том, нарушено ли право, констатируя отсутствие нарушения<sup>1</sup>. Например, проанализируем определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 830-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан М.А. Зурабова и Г.З. Имагожева на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия»<sup>2</sup>. В данном деле заявители указывали на нарушение их права на осуществление местного самоуправления и пассивного избирательного права по выборам в органы местного самоуправления в результате установления в Законе Республики пропорциональной избирательной системы по выборам в указанные органы как единственно возможной. Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы к рассмотрению по причине ее недопустимости и, следовательно, посчитал, что права заявителей не были затронуты. В то же время в мотивировочной части данного Определения Суд пришел к выводу, что право законодателя устанавливать безальтернативно вид

---

4 Федерального закона "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», частей 1 и 2 статьи 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 8 февраля 2007 г. № 288-О-П // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. - 2007. - № 14.

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup>Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан М. А. Зурабова и Г. З. Имагожева на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 июня 2010 г. № 830-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2010. - № 6.

избирательной системы при проведении муниципальных выборов не нарушает права на осуществление местного самоуправления и избирательного права, поскольку установленное ограничение распространяется лишь на переходный период муниципальной реформы и на муниципальные органы первого созыва. Таким образом, Конституционный Суд в данном деле сам не отрицает факта затронутости отстаиваемых заявителями прав, однако не считает эти права нарушенными с учетом всей совокупности обстоятельств. Представляется в связи с этим, что в качестве причины отклонения жалобы в этом случае должна быть необоснованность жалобы, а не ее недопустимость<sup>1</sup>. Также в Определении Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 219-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> Конституционный Суд развернуто обосновывает отсутствие неопределенности в вопросе о том, соответствует ли оспариваемое положение Федерального закона Конституции РФ, и, таким образом, отсутствие оснований для признания нарушения конституционного права на осуществление местного самоуправления. В результате, однако, жалоба признается недопустимой, хотя в мотивировочной части речь шла о ее необоснованности. Однако в данном случае представляется уместнее говорить о несоблюдении заявителем критерия обоснованности жалобы, а не критерия ее допустимости. При этом речь должна идти не о принятии отказного определения в соответствии с п. 2 ст. 43 Закона о КС РФ, а о рассмотрении дела по существу с вынесением итогового постановления, в котором констатировалось бы отсутствие неопределенности в вопросе о конституционности, т.е. необоснованность жалобы, и подтверждалось бы

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 2008 г. № 219-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 4.

соответствие оспариваемых законоположений Конституции<sup>1</sup>.

С принятием и вступлением в силу 4 июня 2014 г. изменений в Закон о КС РФ<sup>2</sup> был установлен годичный срок с момента рассмотрения дела в суде для подачи жалобы на нарушение конституционных прав как дополнительное условие ее допустимости. До этого заявитель не был связан какими-либо сроками при подаче конституционной жалобы. Поскольку производство по жалобам граждан функционирует как конкретный нормоконтроль, момент начала течения годичного срока увязывается с фактом и моментом применения оспариваемой нормы закона в конкретном деле. И хотя законодатель устанавливает этот момент как момент рассмотрения дела в суде, представляется, что право на подачу жалобы возникает только с момента завершения дела в суде и вступления в силу судебного решения. Следовательно, именно с этого момента следует отсчитывать годичный срок на подачу конституционной жалобы.

Что касается тех дел, рассмотрение которых завершено до вступления в силу закона, предусматривающего установление годичного срока как дополнительного условия допустимости жалобы, то логично предположить, что для этих случаев момент начала течения годичного срока должен быть увязан с моментом вступления в силу данного Закона<sup>3</sup>, т.е. с моментом его официального опубликования 4 июня 2014 г.

Вместе с тем сохраняется неопределенность в вопросе о том, как влияет на течение указанного в законе пресекательного срока реализация права на пересмотр вступившего в силу судебного решения в иных судебных инстанциях (кассационной, надзорной), а также по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Очевидно, данные обстоятельства свидетельствуют о

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (04.10.2018).

<sup>3</sup> Смирнов А. В. К вопросу о порядке исчисления годичного срока подачи жалоб гражданами после рассмотрения дела в суде в Конституционный Суд Российской Федерации / А. В. Смирнов // Журнал конституционного правосудия. - 2014. - № 6 (42). - С. 27 - 30 (28).



продолжении рассмотрения дела и должны являться основанием для приостановления на период рассмотрения дела течения годичного срока, установленного для подачи конституционной жалобы<sup>1</sup>.

Проверка закона при рассмотрении дел по конституционным жалобам в принципе не ограничивается проверкой нарушений основных прав. Статья 99 Закона о КС РФ указывает на необходимость проверки оспариваемой нормы и с точки зрения соблюдения иных требований, обозначенных в качестве пределов проверки нормативных актов по делам в рамках абстрактного нормоконтроля. Речь идет о всесторонней проверке, охватывающей наряду с содержанием также форму и порядок принятия, подписания, опубликования и введения в действие оспариваемого закона, а кроме того, его проверку с точки зрения соблюдения принципов разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ (ст. 86 Закона о КС РФ). Данные правила о пределах проверки действуют и в отношении дел по жалобам муниципальных субъектов на нарушение конституционных прав местного самоуправления. Поскольку Суд руководствуется при разрешении дел по жалобам теми же масштабами проверки, что и по делам в рамках абстрактного нормоконтроля, он, несмотря на связанность предметом обращения, вправе расширить предмет рассмотрения, проверяя оспариваемые нормы, в том числе с точки зрения соблюдения установленных в ст. 86 Закона о КС РФ требований. Этим обусловлено также широкое толкование затронутых конституционных прав в рамках предмета обращения. Соответственно, в случае если конституционная жалоба муниципального субъекта признается допустимой, она может быть обоснована не только нарушением права на осуществление местного самоуправления, но и нарушением иных конституционных принципов. Пределы проверки расширяются в соответствии со ст. ст. 99 и 86 Закона о КС РФ и включают в себя и иные основы конституционного строя.

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

Конституционность правовой нормы должна быть всесторонне проанализирована с формальной и с материальной точки зрения. При этом оценивается как буквальный смысл правовой нормы, так и ее официальное или иное толкование, а также смысл, придаваемый норме сложившейся правоприменительной практикой (ст. 74 ч. 2 Закона о КС РФ). В связи с этим Конституционный Суд проверяет нормы в их истолковании в правоприменительной практике Верховного Суда РФ и в сохраняющих силу правовых позициях Высшего Арбитражного Суда РФ. Таким образом, у Конституционного Суда РФ появляются определенные возможности, хотя и опосредованно, выступить в качестве арбитра в отношении решений иных высших судов<sup>1</sup>.

По результатам рассмотрения конституционной жалобы на нарушение прав местного самоуправления, как и любой другой конституционной жалобы, закон или его отдельные положения могут быть признаны соответствующими или не соответствующими Конституции РФ (п. п. 1 - 2 ст. 100 Закона о КС). При этом в качестве самостоятельного вида итоговых постановлений закон называет решения, подтверждающие неконституционность нормы, применяемой в деле заявителя, если она ранее была признана не соответствующей Конституции или в связи с признанием ее аналогичной той, которая ранее была признана неконституционной (п. 3 ст. 100). Поскольку конституционная жалоба является поводом для нормоконтроля, принимаемое по результатам ее рассмотрения решение действует как решение по делам о нормоконтроле (ст. ст. 79, 80, 100 Закона о КС РФ). Если оспариваемая норма признается не соответствующей Конституции РФ, она утрачивает силу и не подлежит дальнейшему применению. Решения судов и иных органов, основанные на законе, признанном неконституционным, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ч. 3 ст. 79 Закона о КС РФ). После вступления постановления Конституционного Суда в силу правоприменительные органы обязаны учитывать в

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

своей правоприменительной практике правовую позицию Конституционного Суда о конституционном истолковании закона или его отдельных положений (ч. 5 ст. 79 Закона о КС РФ).

Суды, вынесшие судебные решения по делу заявителя, основанные на норме закона, признанной неконституционной или неконституционность которой была подтверждена судом, обязаны пересмотреть эти решения по заявлению заинтересованного лица. Речь идет, прежде всего, о заявителе, направившем жалобу в Конституционный Суд РФ. Основанные на неконституционной норме судебные решения, как и административные акты, вынесенные в отношении заявителя, должны быть пересмотрены в любом случае, независимо от дополнительных требований, сроков и т.д.<sup>1</sup> Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 14 января 1999 г. № 4-О «По делу о проверке конституционности положений ст. 100 Закона о КС РФ» Конституционный Суд РФ дал конституционное толкование указанной статье в сочетании со ст. 79 Закона о КС РФ и пришел к выводу, что и другие граждане, которые не участвовали в конституционно-судебном процессе, однако права которых затрагиваются решениями судов, основанными на неконституционной норме, вправе заявить о пересмотре вынесенных в отношении их судебных постановлений, если эти постановления еще не исполнены<sup>2</sup>. Такой заявитель может воспользоваться законными средствами обжалования судебных постановлений. Вступившие в силу судебные постановления, основанные на неконституционной норме, подлежат пересмотру по новым обстоятельствам: к ним, в частности, относится признание Конституционным Судом РФ закона или его отдельных положений, примененных в конкретном деле, неконституционными, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный

---

<sup>1</sup> По жалобе гражданки И. В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 января 1999 г. № 4-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 2.

<sup>2</sup> По ходатайству Высшего Арбитражного Суда РФ об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 14 января 1999 года по жалобе гражданки И. В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2004 г. № 78-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2004. - № 5.

Суд РФ<sup>1</sup>.

Более того, Конституционный Суд РФ трактует указанное основание для пересмотра судебных постановлений еще шире, имея в виду, в том числе, и те решения Конституционного Суда РФ, которыми была подтверждена конституционность нормы закона, однако в таком конституционном истолковании, которое идет вразрез со сложившейся правоприменительной практикой. Если конституционное истолкование нормы закона вступает в противоречие с данным в принятом судебном решении истолкованием, такое судебное решение также подлежит пересмотру по новым обстоятельствам по заявлению заинтересованного лица<sup>2</sup>.

Что касается пересмотра административных решений и актов, основанных на неконституционной норме закона, то он может быть осуществлен в рамках процедур обжалования действий и решений административных органов.

В качестве самостоятельного средства судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации выступает обращение муниципальных субъектов в региональный конституционный (уставный) суд. В шестнадцати субъектах РФ действуют ныне региональные конституционные и уставные суды<sup>3</sup>. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее - Закон о судебной системе) эти суды разрешают в рамках абстрактного нормоконтроля дела

---

<sup>1</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup>О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса РФ: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2008. - № 6.

<sup>3</sup>По состоянию на 10 апреля 2015 г. Еще до начала 2014 г. конституционных и уставных судов в субъектах РФ было восемнадцать, однако Уставный суд Челябинской области, учрежденный в декабре 2011 г. и начавший работать с февраля 2012 г., был упразднен с 1 марта 2014 г. Законом Челябинской области от 30 января 2014 г. № 627-ОЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с совершенствованием системы органов государственной власти Челябинской области», а Конституционный суд Республики Бурятия фактически прекратил свою деятельность в связи с выбытием всех судей и непринятием органами государственной власти республики каких-либо организационных мер по заполнению вакансий.

о соответствии региональных законов, других нормативных актов субъектов Федерации и муниципальных нормативно-правовых актов конституции (устава) субъекта РФ, а также дают официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Хотя органы местного самоуправления и признаются в качестве заявителей по обеим названным категориям дел, конституционное (уставное) судопроизводство на уровне субъектов РФ не играет серьезной роли в ряду способов судебной защиты прав муниципальных субъектов. Это обусловлено, прежде всего тем, что субъекты Федерации обладают лишь в весьма ограниченных пределах правом самостоятельного регулирования и оформления института местного самоуправления. Компетенция конституционных (уставных) судов по рассмотрению дел в рамках абстрактного нормоконтроля о соответствии конституции (устава) субъекта Федерации региональных норм о местном самоуправлении может быть реализована лишь в том случае, если субъект Федерации наделен собственными полномочиями по регулированию вопросов организации местного самоуправления. Однако согласно Федеральному закону о местном самоуправлении законодательная компетенция субъектов РФ в сфере общих принципов организации муниципального уровня власти сводится только к регулированию отдельных вопросов, прямо поименованных в этом законе, и до последнего времени была весьма усеченной<sup>1</sup>. Таким образом, в региональных конституциях (уставах) в основном лишь дублируются некоторые общие положения об организации местного самоуправления, вытекающие из федерального закона. Региональные конституции и уставы не вводят каких-либо собственных материально-правовых критериев для обозначения гарантии местного самоуправления и не развивают федеральные параметры в этой сфере. Это означает, что региональные конституционные (уставные) суды, проверяя положения региональных или муниципальных нормативных актов об организации местного самоуправления на соответствие

---

<sup>1</sup> С принятием и вступлением в силу Федеральных законов от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ и от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении наметилась тенденция существенного расширения полномочий субъектов РФ в сфере правового регулирования местного самоуправления.

конституции (уставу) субъекта РФ, фактически проверяют их на соответствие прежде всего Федеральному закону о местном самоуправлении. К тому же оспариваемые в конституционном (уставном) суде нормы могут одновременно (либо до, либо после вынесения решения конституционным (уставным) судом) явиться предметом нормоконтроля в судах общей юрисдикции, где они также проверяются на предмет соответствия федеральному закону. Подобная ситуация создает почву для потенциальных конфликтов между позициями конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции фактически по одному и тому же вопросу. И эти конфликты порой могут стать реальностью. Например: в п. 3 мотивировочной части Постановления Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 г. № 2-П «По делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 31 марта 2005 г. № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» и наделении его статусом городского округа» Судом было установлено, что муниципальное преобразование было проведено с нарушением положений статьи 2, части 1 статьи 11, части 4 статьи 12, части 7 статьи 13 Федерального закона о местном самоуправлении, и, следовательно, оспариваемый Закон области не соответствует статьям 58, 60 Устава (Основного закона) Калининградской области»<sup>1</sup>. Примечательно, что в ст. ст. 58 и 60 Устава Калининградской области, по сути, осуществлено лишь «вторичное правовое регулирование» общих принципов организации местного самоуправления, выражающееся в воспроизведении положений Конституции РФ, и вовсе не закрепляются какие-либо особенности территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области. Выявленные Уставным судом противоречия (формально - Уставу, а фактически - Федеральному закону о местном

---

<sup>1</sup> По делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 31 марта 2005 г. № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» и наделении его статусом городского округа»: постановление Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 г. № 2-П // Вестник Уставного суда Калининградской области. - 2007. - № 7 - 8. – Режим доступа: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/2007p2.htm>. (10.10.2018).

самоуправлении), однако, не были установлены в предшествующем решению Уставного суда решении Калининградского областного суда от 16 июня 2005 г. по делу № 3-65/05 об оспаривании Законов Калининградской области от 31 марта 2005 г. № 522 «Об изменении статуса города Приморск» и № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» и наделении его статусом городского округа» по заявлению прокурора. Областной суд подтвердил соответствие оспариваемых Законов области Федеральному закону о местном самоуправлении и оставил заявление прокурора без удовлетворения. Кассационное производство по этому делу было прекращено Определением Верховного Суда РФ от 21 сентября 2005 г. в связи с отказом прокурора от кассационного представления<sup>1</sup>. Такое положение явно нарушает стабильность правовой и судебной системы, единообразие в толковании федеральных законов разными судами. Коллизионное правило ч. 8 ст. 251 ГПК РФ о том, что суд общей юрисдикции не принимает к рассмотрению заявление о нормоконтроле, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, по основаниям, указанным в заявлении, не решает указанный выше конфликт, поскольку конституционные (уставные) суды формально проверяют оспариваемые нормы на предмет соответствия не закону, а региональной конституции (уставу), т.е. предполагаются иные масштабы и пределы проверки. Следовательно, в данном случае у суда общей юрисдикции формально отсутствуют основания для отказа в принятии заявления о нормоконтроле к рассмотрению.

Соответственно, и решение суда общей юрисдикции, принятое по вопросу о соответствии федеральному закону региональных и муниципальных норм, также не имеет преюдициального значения для конституционных (уставных) судов.

---

<sup>1</sup>Нагорная Н. В. Территориальная реформа местного самоуправления: проблемы преобразования муниципальных образований (на примере Калининградской области) // Современное право. - 2009. - № 5. – Режим доступа: <http://www.nauka-pravo.com/sp2009/-5-2009/territorialnaja-reforma-mestnogo-samoupravlenija-problemy-preobrazovanija-municipalnyh-obrazovanii-na-primere-kaliningradskoi-oblasti.html>. (20.09.2018).

Указанный потенциальный конфликт решений конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных актов не разрешается и в положениях Кодекса административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ, вступающего в силу в его основных положениях с 15 сентября 2015 г.<sup>1</sup>

Лишь в субъектах Федерации - городах федерального значения имеется достаточно широкая собственная компетенция в сфере регулирования вопросов организации местного самоуправления. В отличие от иных субъектов РФ города федерального значения согласно ст. 79 Федерального закона о местном самоуправлении самостоятельно регулируют в своих собственных законах виды внутригородских муниципальных образований, порядок их создания и преобразования, их компетенцию, включая круг вопросов местного значения, состав муниципального имущества, а также источники доходов местных бюджетов<sup>2</sup>. Таким образом, в городах федерального значения, исходя из особенностей их конституционно-правового статуса, имеются основания для более детального закрепления, в том числе в уставах этих субъектов РФ, гарантий местного самоуправления. В то же время лишь Санкт-Петербург воспользовался своим правом защитить эти гарантии средствами региональной конституционной юстиции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства устанавливает правило о том, что дело о нормоконтроле в суде общей юрисдикции не подлежит рассмотрению, если речь идет о проверке его конституционности в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством, в том числе в конституционном (уставном) суде субъекта РФ (ч. 5 ст. 208), а также требование о приостановлении рассмотрения административного дела до вступления в силу решения конституционного (уставного) суда в случае невозможности рассмотрения административного дела без этого решения (п. 4 ч. 1 ст. 190). Оба указанных положения нуждаются в дополнительном толковании и не снимают проблему возможного конфликта решений судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов //Официальный Интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (09.09.2018).

<sup>2</sup>Таковыми законами, в частности, являются: Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. от 25 февраля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2018); Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (в ред. от 20 марта 2015 г.) // Санкт-Петербургские ведомости. - 2009. - 24 сентября. - № 179.

<sup>3</sup>Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».



Однако и в Санкт-Петербурге практически не была реализована возможность более детальной регламентации в уставе субъекта Федерации гарантии местного самоуправления. В главе IX (ст. ст. 59 - 64) Устава Санкт-Петербурга «Основы местного самоуправления» не содержится каких-либо особых правил и дополнительных гарантий местного самоуправления по сравнению с федеральным законом<sup>1</sup>.

И хотя в практике Уставного суда Санкт-Петербурга вопросы о соответствии Уставу города региональных законов в сфере местного самоуправления занимают значительное место, конституционно-судебная проверка региональных норм ограничивается в основном их проверкой на предмет соответствия Федеральному закону о местном самоуправлении.

Субъекты РФ, в которых существуют и действуют конституционные (уставные) суды, расширяют их компетенцию, включая в нее рассмотрение дел по конституционным жалобам граждан, по спорам о компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, а также осуществление конкретного нормоконтроля по запросам судов<sup>2</sup>. Так, в большинстве региональных законов о конституционных (уставных) судах закрепляется их подведомственность в сфере разрешения споров по жалобам граждан: за образец берется зачастую производство по конституционным жалобам граждан на федеральном уровне<sup>3</sup>. При

---

<sup>1</sup> Устав Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (в ред. от 13 февраля 2014 г.) // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. - 2003. - 12 марта.

<sup>2</sup> О возможностях и пределах расширения компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ по сравнению с установленной в ФКЗ о судебной системе см. подробнее: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О «По запросам Государственного собрания Республики Башкортостан и Государственного совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 4.

<sup>3</sup> Например, в соответствии со ст. 79 Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 (в ред. Закона от 16 мая 2014 г. № 223-42) «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» граждане вправе обращаться с индивидуальными или коллективными жалобами в Уставный суд, если требует проверки соответствие Уставу Санкт-Петербурга законов Санкт-Петербурга или их отдельных положений, причем в отличие от федерального уровня не только примененных, но и подлежащих применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде, применявшем закон Санкт-Петербурга // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. - 2000. - № 9. - С. 5.

этом, однако, в качестве предмета проверки на соответствие региональной конституции (уставу) могут быть заявлены не только законы субъекта РФ, но и подзаконные акты, как, например, в Республике Татарстан или в Республике Карелия<sup>1</sup>.

В некоторых субъектах РФ (например, в Татарстане) Конституционный суд рассматривает споры о компетенции между государственными органами субъекта РФ и органами местного самоуправления, а также дела в порядке конкретного нормоконтроля по запросам судов о проверке соответствия региональных законов и иных нормативных актов конституции (уставу) субъекта Федерации.

Названные категории дел различным образом могут быть использованы для защиты прав муниципальных субъектов. Насколько эффективным окажется конституционно-судебный процесс на региональном уровне, зависит, однако, от применяемых пределов (масштабов) конституционной проверки. В связи с этим возникает вопрос, обладают ли субъекты РФ достаточной конституционной (уставной) автономией для того, чтобы установить в своих конституциях (уставах) соответствующие дополнительные критерии и пределы конституционного (уставного) контроля, идущие дальше установленных в федеральной Конституции.

В ч. ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ закрепляется конституционно-правовой статус субъектов РФ. На основе конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами (ст. ст. 71 - 73 Конституции РФ) субъекты Федерации не обладают законодательной компетенцией по самостоятельному регулированию конституционных прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим региональные конституции (уставы) содержат преимущественно лишь декларации о том, что в соответствующем субъекте Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в

---

<sup>1</sup> См., например: ч. 5 ст. 3 гл. XIV Закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (в ред. Закона РТ от 3 декабря 2009 г. № 57-ЗРТ). – Режим доступа: [http://ksrt.ru/wp-content/uploads/2011/04/law\\_of\\_constitutions\\_rt.rtf](http://ksrt.ru/wp-content/uploads/2011/04/law_of_constitutions_rt.rtf); ст. 83 Закона Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗПК «О Конституционном суде Республики Карелия». – Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru/Law/790.html>.(20.10.2018)

соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством<sup>1</sup>.  
Дополнительные пределы и критерии конституционной проверки нормативных актов они в связи с этим не устанавливают<sup>2</sup>.

Что касается установления системы органов государственной власти субъектов РФ и основ организации местного самоуправления, то и в этом направлении региональные конституции (уставы) не вполне свободны. Они также должны соответствовать федеральным законам, закрепляющим по поручению конституционного законодателя общие принципы организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ<sup>3</sup> и общие принципы организации местного самоуправления. Организационная самостоятельность субъектов РФ в связи с этим ограничена, и конституции (уставы) могут сами явиться предметом проверки Конституционным Судом РФ на соответствие Конституции РФ (п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). В результате такого производного положения конституций (уставов) субъектов Федерации от российской Конституции для конституционного контроля на уровне субъектов Российской Федерации в принципе отсутствуют как собственные пределы и критерии (масштабы) контроля, так и самостоятельные предметы проверки. Более того, проблема усугубляется неурегулированностью правил разрешения конфликтов между правовыми позициями конституционных (уставных) судов, с одной стороны, и федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов - с другой<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Устава (Основного закона) Калининградской области от 28 декабря 1995 г. (в ред. Закона Калининградской области от 21 декабря 2009 г. № 413 с послед. изменениями, внесенными Уставным законом от 25 апреля 2013 г.) «в Калининградской области обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами». – Режим доступа: <http://duma39.ru/region/ustav.php>. (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>2</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

<sup>4</sup> Гриценко Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

## Список использованных источников

### Нормативные правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2015. – 32 с. – ISBN 978-5-392-17916-9.
- 2 Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). – Режим доступа: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz5TM3RID4Q> (25.09.2018).
- 3 О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.
- 4 Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.
- 5 О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации Федеральный»: федер. конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (04.10.2018).
- 6 О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
- 7 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.
- 8 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // КонсультантПлюс: справочная правовая система /

разраб. НПО "Вычисл. математика и информатика". – Москва: Консультант Плюс, 1997-2008. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 10.08.2018.

9 По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1997. - № 2. - Ст. 348.

10 По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // // КонсультантПлюс: справочная правовая система / разраб. НПО "Вычисл. математика и информатика". – Москва: Консультант Плюс, 1997-2018. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – 10.09.2018.

11 По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 3.

12 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»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. - 2000. - 50. Ст. 4943.

13 По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление

Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 14. - Ст. 1374.

14 По жалобе гражданки И. В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 января 1999 г. № 4-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 1999. - № 2.

15 По жалобе гражданина А. В. Шапошникова на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - Постановление по делу Шапошникова): определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

16 По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с запросом Правительства РФ: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 января 2004 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2004. - № 1.

17 По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2006. - № 3.

18 По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 декабря 2006 г. № 542-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2007. - № 2.

19 По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2013. - № 5.

20 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: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 50. - С. 7226.

21 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского

Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 марта 1997 г. № 20-О // СПС «КонсультантПлюс».

22 По запросам Государственного собрания Республики Башкортостан и Государственного совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 6 марта 2003 г. № 103-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 4.

23 Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2003 г. № 274-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2003. - № 6.

24 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца третьего статьи 8, пункта 1 статьи 47 и статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2004 г. № 71-О // СПС «КонсультантПлюс».

25 По ходатайству Высшего Арбитражного Суда РФ об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 14 января 1999 года по жалобе гражданки И. В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2004 г. № 78-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2004. - № 5.

26 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав местного самоуправления положениями пункта 20 статьи 2, части 3 статьи 4 Федерального закона "Об основах



регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», частей 1 и 2 статьи 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 8 февраля 2007 г. № 288-О-П // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. - 2007. - № 14.

27 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 2008 г. № 219-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 4.

28 По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда Рос. Федерации № 194-О-П от 1 апреля 2008 г. // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2008. - № 5.

29 О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса РФ: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2008. - № 6.

30 По жалобе муниципального образования - городского округа «Город Чита» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1

статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 февраля 2009 г. № 250-О-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2009. - № 5.

31 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан М. А. Зурабова и Г. З. Имагожева на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия «О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 июня 2010 г. № 830-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. - 2010. - № 6.

32 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2012 г. № 389-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

33 Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (ред. от 26.02.2009) // Вестник ВАС РФ. - 2006. - № 8.

34 О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. - № 1. - 2008.

35 О молодежной электоральной концепции: постановление ЦИК России от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6 (в ред. от 07.10.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

36 Устав (Основного закона) Калининградской области от 28 декабря 1995 г. (в ред. Закона Калининградской области от 21 декабря 2009 г. № 413 с послед.изменениями, внесенными Уставным законом от 25 апреля 2013 г.). – Режим доступа: <http://duma39.ru/region/ustav.php> (Дата обращения: 10.10.2018).

37 Устав Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (в ред. от 13 февраля 2014

г.) // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. - 2003. - 12 марта.

38 О Конституционном суде Республики Татарстан: закона Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП (в ред. Закона РТ от 3 декабря 2009 г. № 57-ЗРТ). – Режим доступа: [http://ksrt.ru/wp-content/uploads/2011/04/law\\_of\\_constitutions\\_rt.rtf](http://ksrt.ru/wp-content/uploads/2011/04/law_of_constitutions_rt.rtf). (Дата обращения: 10.10.2018).

39 Об отзыве депутата Волгоградской областной Думы: закон Волгоградской области от 3 июля 2000 г. № 425-ОД (в ред. 26.11.2013) // СПС «КонсультантПлюс». Регион.

40 Об организации местного самоуправления в городе Москве: закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (в ред. от 25 февраля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

41 Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 (в ред. от 20 марта 2015 г.) // Санкт-Петербургские ведомости. - 2009. - 24 сентября. - № 179.

42 По делу о соответствии Уставу (Основному закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 31 марта 2005 г. № 523 «Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» и наделении его статусом городского округа»: постановление Уставного суда Калининградской области от 31 мая 2007 г. № 2-П // Вестник Уставного суда Калининградской области. - 2007. - № 7 - 8. – Режим доступа: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/2007p2.htm>. (Дата обращения: 10.10.2018).

43 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617 (утратила силу).

### **Научная и учебная литература**

44 Авакьян, С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С. А. Авакьян, К. В. Гуценко, А. И. Ковлер, М. Н. Марченко. – М: 2001. – 657 с.

45 Алексеев, А. П. О функциональном назначении местного самоуправления в современных условиях / А. П. Алексеев // Вестник Волгоградской академии МВД. – 2018. - № 3 (46). – С. 36-44.

46 Алферова, Е. И. Проблемы понимания формы прямого волеизъявления граждан в современной правовой действительности России / Е. И. Алферова // WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS : сборник статей XX Международной научно-практической конференции : в 2 ч.- Пенза: Издательство «Наука и Просвещение». – 310 с.

47 Антипова, А. Г. Местное самоуправление как институт в правовой системе Российской Федерации / А. Г. Антипова // Прорывные научные исследования: проблемы, закономерности, перспективы: сборник статей X Международной научно-практической конференции, 2018. – Пенза: Издательство «Наука и Просвещение», 2018. – 256 с.

48 Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. - М., 1996.

49 Баулина, Е. И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления / Е. И. Баулина // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. - 2008. - № 22. - С 27 – 33.

50 Боброва, Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н. А. Боброва. - М., 2003.

51 Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. - М.: Юрайт, 2001. – 235 с.

52 Бондарь, Н. С. Муниципальное право Российской Федерации / Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко, С. Н. Бочаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 384 с.

53 Бондарь, Н. С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России / Н. С. Бондарь // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение. - Барнаул: Мир, 2003. – 895 с.

54 Бондарь, Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия

/ Н. С. Бондарь. - М.: Юстицинформ, 2005. – 592 с.

55 Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. - М.: Норма, 2008. - 592 с.

56 Бондарь, Н. С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 4. - С. 62 – 74.

57 Бутусова Н.В. Основы конституционного строя РФ как правовой институт и предмет конституционно-правового регулирования / Н. В. Бутусова // Вестник МГУ. Сер.: Право. 2003. - № 6. - С. 17–29.

58 Быкова, А. Г. Сход граждан как институт муниципального права / А. Г. Быкова // Вестник Омской юридической академии. – 2017. - № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

59 Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений (В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства») // Муниципальная власть. - 2015. - № 3. - С. 11-15.

60 Васильев, В. И. О функциональном назначении местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2007. - № 7. - С. 13-23.

61 Васильев, В. И. Муниципальное право России: учебник / В. И. Васильев. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ», 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

62 Васильев, В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В. И. Васильев // Журнал российского права. - 2015. – № 9. - С. 149 - 161.

63 Вильямский, В. С. Основы организации деятельности социальных систем (на примере муниципальных образований России) / В. С. Вильямский. - Ростов н/Д: Феникс, 2006. - 544 с.

64 Выдрин, И. В. Муниципальное право России / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. - М., 2003. С. 32.

65 Гаркавцева, А. С. Местное самоуправление как форма народовластия / А. С. Гаркавцева, Е. Б. Глазков // Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития: Материалы 16-ой всероссийской научно-практической конференции. Ред. кол.: Е. С. Подвальный [и др.]; Воронежский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 2018. – Воронеж: Издательство: Издательско-полиграфический центр «Научная книга» (Воронеж), 2018. - 288 с.

66 Гончаров, В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование / В. И. Гончаров. - М.: Проспект, 2016. - 272 с.

67 Гошуляк, В. В. Правовые принципы закрепления основ конституционного строя России в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации / В. В. Гошуляк // LexRussica. – 2017. - № 1. – С. 121-129.

68 Гранкин, М. И. Конституционный строй: понятие и сущность / М. И. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 8. - С. 7-10.

69 Грачев, Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития / Н. И. Грачев. - М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. - 468 с.

70 Гриценко, Е. В. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии / Е. В. Гриценко, В. Розмари // Журнал конституционного правосудия. – 2015. - № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

71 Дабалаев, А. А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. / А. А. Дабалаев. - М., 2006.- 27 с

72 Демина, А. С. Сущность и значение принципов местного самоуправления / А. С. Демина // Будущее науки – 2018 : Сборник научных статей

6-й Международной молодежной научной конференции. 2018. В 4-х томах. / Отв. ред. А. А. Горохов. – Курск : Университетская книга, - 443 с.

73 Денисов, Ю. В. Реализация непосредственной демократии в России / Ю. В. Денисов // Вестник ЗабГУ. - 2018. - Т. 24. - № 3. - С. 52-57.

74 Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году. Москва. – Режим доступа: <http://minjust.ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>. (Дата обращения: 10.10.2018).

75 Евдокимов, С. В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Евдокимов. - Н. Новгород, 1999. – 218 с.

76 Железнякова, Е. В. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Железнякова. - Волгоград, 2005. - С. 11.

77 Зенин, С. С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия / С. С. Зенин // LexRussica. - 2017. - № 1. - С. 24 – 34.

78 Зинченко, Г. П. От чего зависит электоральная активность молодежи? / Г. П. Зинченко // Северо-Кавказский юридический вестник. - 2015. - № 3. - С. 134 - 137.

79 Ермаков, Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

80 Ермаков, Д. А. Муниципальные выборы - основополагающая форма осуществления местного самоуправления / Д. А. Ермаков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 3. - С. 8 - 12.

81 Ермаков Д. А. Институт муниципальных выборов - способ институционализации публичной власти на местном уровне / Д. А. Ермаков // Юридический мир. – 2016. - № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

82 Ефимов, Т. В. Статус депутата представительного органа местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Ефимов. - М., 2010. - С. 14.

83 Иеринг, Р. Избранные труды / Р. Иеринг. - СПб., 2006. - Т. 1. - 618 с.

- 84 Лебедева, Н. В. Теоретические подходы к определению конституционного строя РФ и его основ / Н. В. Лебедева, А. Ю. Огурцов // Общество: политика, экономика, право. - 2017. - № 1. - С. 87-90.
- 85 Кабышев, В. Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы. / В. Т. Кабышев. - Саратов: Издательство Саратовского университета, 1979. – 145 с.
- 86 Казанцев, С. М. Комментарий к статье 96 ФКЗоКС / С. М. Казанцев // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Андреева, В. В. Балытников, Н. С. Бондарь и др.; под ред. Г. А. Гаджиева. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 689 с.
- 87 Калоян, Э. Ш. Право граждан на местное самоуправление / Э. Ш. Калоян, Г. Ю. Павлова // Юридические науки, правовое государство и современное законодательства: сборник статей международной научно-практической конференции. – Пенза: Издательство: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. – 321 с.
- 88 Князев С. Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация / С. Д. Князев // Журнал конституционного правосудия. - 2011. - № 1. - С. 25 - 32.
- 89 Козлова, Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Юнити-Дана, 2007. – 592 с. - ISBN 978-5-238-01228-5.
- 90 Конституционное право Российской Федерации / под ред. Н. В. Витрука. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 656 с. - ISBN 978-5-91768-123-8
- 91 Коркунов, Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. - Т. II. - СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1897. – 739 с.
- 92 Коваленко, А. И. Конституционное право Российской Федерации / А. И. Коваленко. - М.: Артания, 1995. – 192 с.
- 93 Ковешников, Е. М. Муниципальное право / Е. М. Ковешников. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. - 272 с.
- 94 Ковешников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. - М.: Норма, 2001. - 272 с.



95 Колюшин, Е. И. Муниципальное право России / Е. И. Колюшин. - М.: Норма, 2008. – 464 с.

96 Кондрашев, А. А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации / А. А. Кондрашев // Российский юридический журнал. - 2011. - № 1. - С. 136-151.

97 Конституция Российской Федерации. Комментарий / ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. - М.: Юрид. лит., 1994. - 624 с.

98 Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 2. - М.: Юрид. лит., 1995. - 496 с.

99 Корниенко, Т. А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления / Т. А. Корниенко // Концепт. – 2015. – № 13. - С. 16 – 20.

100 Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. - М.: Юристъ, 2002. – 785 с.

101 Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М.: ЗдательствоЮрайт; ИД Юрайт, 2010. - 695 с.

102 Либоракина, М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / М. И. Либоракина. - М.: Фонд «Либер. миссия», Фонд «Ин-т экономики города», 2003. - 223 с.

103 Лолаева, А. С. Принципы организации местного самоуправления / А. С. Лолаева // Достижения науки – сельскому хозяйству: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (заочной) Том. I. Часть II. – Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2018. - 317 с.

104 Малькевич, А. А. Повышение электоральной активности молодежи современной России: проблемы и пути решения / А. А. Малькевич. – Режим доступа: [www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/4.html](http://www.gramota.net/materials/1/2007/7-2/4.html). (Дата обращения: 10.10.2018).

105 Макогон, Т. И. Местные сообщества и гражданские инициативы / Т. И. Макогон // Вестник ТГПУ. - 2011. - № 11. - С. 192 - 198.

106 Маритен, Ж. Человек и государство / Ж. Маритен. - М.: Идея-Пресс,

2000. - 196 с.

107 Медведев, А. И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Медведев. - Волгоград, 2000. – 256 с.

108 Мирошниченко, Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика / Е. В. Мирошниченко // Государство и право. - 1993. - № 6. - С. 141-147.

109 Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 256 с.

110 Муниципальное право: учебник. 4 изд., перераб. и доп. - М.: Норма; НИЦ Инфра-М, 2012. - 561 с.

111 Муниципальное право : учеб.для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. - М. : Проспект, 2013. – 336 с.

112 Нагорная, Н. В. Территориальная реформа местного самоуправления: проблемы преобразования муниципальных образований (на примере Калининградской области) / Н. В. Нагорная // Современное право. - 2009. - № 5. – Режим доступа: <http://www.nauka-pravo.com/sp2009/-5-2009/territorialnaja-reforma-mestnogo-samoupravlenija-problemy-preobrazovanija-municipalnyh-obrazovanii-na-primere-kaliningradskoi-oblasti.html>. (Дата обращения: 20.09.2018).

113 Некрасова И. Н. Роль местного самоуправления в российской политической системе / И. Н. Некрасова // Гуманитарные и социально-экономические науки. - 2004. - № 3. - С. 188-192.

114 Нудненко, Л. А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления - институт конституционного права России / Л. А. Нудненко // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. - 2001. - № 1. - С. 16-21.

115 Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

116 Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М.: Азбуковик, 2017. – 944 с.

117 О понятии «материальный закон» по германскому праву. – Режим доступа: <http://www.rechtslexikon.net/d/gesetz/gesetz.htm> (Дата обращения: 09.09.2018).

118 Политическая активность: современные тенденции и новые формы: монография / под ред. В. Е. Хвощева. - Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009. - С. 295.

119 Постовой, Н. В. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор; под ред. Н. В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

120 Правовые модели и реальность / О.А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. - 280 с.

121 Румянцев, О. Г. Основы конституционного строя России / О. Г. Румянцев. - М.: Издательство Юрист 1994 - 285 с. -ISBN 978-5-73570-016-6.

122 Рыбкина, М. В. Система способов защиты прав муниципальных образований / М. В. Рыбкина, М. Н. Пригон // Ленинградский юридический журнал. – 2017. - № 4. – С. 53-63 // СПС «КонсультантПлюс».

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

124 Самигуллин, В. К. Местное самоуправление в контексте его гарантий / В. К. Самигуллин // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 68-71.

125 Сангаджиева, В. В. Судебная защита конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Сангаджиева. - Саратов, 2002. – 169 с.

126 Сергеев, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. - М.: Проспект, 2006. - 432 с.

127 Скуратов, Ю. И. Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и

содержание / Ю. И. Скуратов // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. - М., 1991. – 251 с.

128 Смирнов, А. В. К вопросу о порядке исчисления годичного срока подачи жалоб гражданами после рассмотрения дела в суде в Конституционный Суд Российской Федерации / А. В. Смирнов // Журнал конституционного правосудия. - 2014. - № 6 (42). - С. 27 - 30 (28).

129 Сорокина, А. Г. Конституция Российской Федерации: 25 лет учреждению местного самоуправления как основы конституционного строя / А. Г. Сорокина // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. - 2018. - № 2 (35). - С. 18-20.

130 Тимофеев, Н. С. Проблемы и особенности муниципального права в российской правовой системе / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 3. - С. 8 – 15.

131 Тихомиров, Ю. А. Диалектика управления и самоуправления / Ю. А. Тихомиров // Вопросы философии. - 1983. - № 8. - С. 21-25.

132 Токвиль, А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М.: Прогресс, 1994. – 592 с.

133 Торопкин, Б. Н. Юридическая энциклопедия / Б. Н. Торопкин. - М.:Юристъ, 2001. - 1267 с.

134 Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. - М.: Издательство политической литературы, 1986. – 894 с.

135 Хлопушин, С. Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации / С. Н. Хлопушин // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 9. - С. 42-47.

136 Чапайкина, И. Г. Местное самоуправление в России: реформы и традиции / И. Г. Чапайкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2018. - № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

137 Черник, И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развития / И. Д. Черник. - М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.

138 Умеров, Э. И. Место и роль местного самоуправления в системе

публичной власти Российской Федерации / Э. И. Умеров // Конституционное и административное право: проблемы совершенствования публичной власти : сборник научных трудов участников Международной научно-теоретической конференции. 2018 – Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018 . - 356 с.

139 Шайхуллин, М. С. Понятие и система конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации / М. С. Шайхуллин // Российская юстиция. - 2018. - № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

140 Шарова, Т. В. Институт отзыва: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление / Т. В. Шарова, О. В. Харитоновна. - 2017. - № 9. - С. 22 - 28.

141 Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.

142 Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: сведения о проводящихся выборах и референдумах. – Режим доступа: [www.izbircom.ru](http://www.izbircom.ru). – (Дата обращения: 14.10.2018).

143 Чиркин, В. И. Основы конституционного права: учебное пособие / В. И. Чиркин. - М.: Манускрипт, 1996 421 с.

144 Энциклопедия «Викисловарь». – Режим доступа: <http://ru.wiktionary.org>. (Дата обращения: 25.09.2018).

145 Юридическая герменевтика в XXI веке. - СПб.: Алетейя, 2016. – 752 с.