

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Колесников Андрей Владимирович

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант –
доктор юридических наук, профессор,
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
РАЗДЕЛ I. КОНСТРУКТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	30
Глава 1. Местное самоуправление как форма публичной власти.....	30
1.1. Теоретическая концепция публичной власти в России.....	30
1.2. Местное самоуправление как один из компонентов единой системы публичной власти.....	40
Глава 2. Современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти.....	60
2.1. Генезис государственной политики в области местного самоуправления.....	60
2.2. Современная государственная парадигма муниципальной власти.....	79
2.3. Принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.....	98
2.4. Механизм горизонтального единения органов местного самоуправления разных муниципальных образований посредством межмуниципального сотрудничества.....	127
Глава 3. Теоретические основы правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.....	147
3.1. Правовая дефектность отдельных муниципальных правовых категорий.....	147
3.2. Теоретико-правовая концепция правового статуса органа местного самоуправления как органа публичной власти: понятие и элементы.....	161

3.3. Понятие и правовое регулирование формирования системы и структуры органов и должностных лиц местного самоуправления.....	173
РАЗДЕЛ II. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ЕДИНСТВА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	197
Глава 4. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур.....	197
4.1. Институционализация отечественных организационно-правовых вариантов управления в различных видах муниципальных образований.....	197
4.2. Правовые основы участия государства в формировании органов местного самоуправления.....	232
4.3. Полномочия органов государственной власти в процессе назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления.....	266
Глава 5. Особенности организации публичной власти на территориях с особым правовым режимом.....	301
5.1. Специфичность публичной власти в федеральной территории «Сириус»	303
5.2. Организационные аспекты муниципального управления в городах федерального значения, ЗАТО и наукоградах.....	317
5.3. Особенности организации муниципальной власти на территориях с особыми экономическими преференциями.....	332
Глава 6. Организационно-правовое участие органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.....	348

6.1. Институт ответственности как имманентный элемент организации муниципального управления.....	348
6.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.....	358
6.3. Государственное участие в процессе удаления главы муниципального образования.....	382
Глава 7. Государственное вмешательство в компетенцию муниципального образования: основания и проблемы реализации.....	400
7.1. Временное осуществление государством полномочий местного самоуправления как межотраслевой институт в системе публичной власти	400
7.2. Временная финансовая администрация в системе публичной власти и местного самоуправления.....	420
Глава 8. Унификация публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти.....	434
8.1. Проблемные вопросы стандартизации публичной гражданской службы.....	434
8.2. Повышение профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности.....	459
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	467
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....	472
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	574

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Начиная с 1993 г. наша страна стремится к формированию оптимальной системы публичной власти. Элементы этой системы разнообразны, организационно обособлены, имеют, в некоторой степени, различную природу и сущностное предназначение. Двойственная (государственно-общественная) природа местного самоуправления предопределяет особенности формирования органов местного самоуправления и их правоотношений с органами государственной власти.

За последние 30 лет официальная концепция местного самоуправления изменялась три раза. Последняя реформа началась с принятием Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), призванном реализовать поставленную в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Указ Президента РФ № 1370) цель построения местного самоуправления, достигшего такого уровня, чтобы стать необходимым условием для становления экономически развитого социально направленного государства. К сожалению, сформулированная в Указе Президента РФ № 1370 стратегия так и не реализована, поэтому до сих пор в научно-практических дискуссиях мы можем услышать высказывания о зачаточном состоянии местного самоуправления, что институты гражданского общества только начинают развиваться, а правовое государство находится на этапе становления. При этом, говоря о стабильности в нашей стране, многие уточняют, что мы все еще не прошли период реформ. Вместе с тем, в

¹Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. № 40, ст. 3822.

²Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 42, ст. 5011.

настоящее время, несмотря на колоссальные правовые и политические изменения в системе управления России, многие сущностные элементы власти, ее политической составляющей и стремление к централизации остались прежними. Соответственно и проблемы в системе отечественного управления практически не изменились. Это, прежде всего, касается системы местного самоуправления как низового уровня публичной власти и принципов взаимодействия его органов с вышестоящими субъектами государственной власти.

Владения нашего отечества велики, разнообразны, отличаются климатическими, социальными и экономическими условиями. В 2020 г.¹ в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция РФ) внесены очень важные поправки, направленные на консолидацию власти. Появилось конституционно закрепленное понятие «единая система публичной власти» и официальное право органов государственной власти на участие в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности муниципальных должностных лиц. Стало возможным создание федеральных территорий. Конституцией РФ предусмотрены условия, при которых в более широком круге территориальных образований могут устанавливаться особенности местного самоуправления. Таким образом, поправки предусматривают не только сплочение органов государственного управления всех уровней и ветвей власти, но и дополнительную интеграцию органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, а также новые возможности в создании особого публичного управления в определенных территориях и муниципальных образованиях. Появление новых конституционных категорий и дополнительных прав государства требуют не просто их понимания. Необходимо теоретическое осмысление понятия «единая система публичной власти», обнаружение последствий дальнейшего единения органов государственной и муниципальной власти в условиях основанной на ст. 12 Конституции РФ организационной

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

обособленности органов местного самоуправления. Важным является исследование и выявление принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, поиск и изучение норм права, мешающих рациональному единению, учитывающему конституционную самостоятельность местных органов.

Конституционные поправки стали основой и причиной нового этапа реформирования системы всего российского управления, направленного на единение, централизацию и укрепление вертикали власти. Принят и введен в действие Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ и первый в истории нашего государства Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»². Внесено множество изменений в действующее законодательство по вопросу участия органов государственной власти в назначении муниципальных должностных лиц путем их согласования с органами и должностными лицами субъектов РФ. Подготовлен и находится в стадии рассмотрения проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³ (далее – Проект № 40361-8), предусматривающий значительные изменения, обязывающие вновь творчески взглянуть на перспективы организации местного самоуправления в целом, и органов местного самоуправления в частности. Это вызывает необходимость комплексного исследования современной системы организации власти, выявления существующих недостатков в законодательстве, подготовки новых теоретических моделей реализации властных полномочий и предложений законодателю по формированию более прогрессивной конструкции публичной власти с определением в ней конкретной роли органов местного самоуправления. Нормативная модель новой единой системы публичной власти, закреплённая в отраслевом законодательстве должна строиться взвешенно и обоснованно с учетом научного и профессионального объективного толкования

¹СЗ РФ. 2021. № 52 (часть 1), ст. 8973.

² СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I), ст. 8583; 2021, № 27 (часть I), ст. 5099.

³ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 27.05.2021).

системного единства конституционных норм, которые помимо «единения власти», предусматривают ее разноуровневость и организационную самостоятельность органов местного самоуправления, отрицающую полную доминацию государства в процессе организации муниципальной власти и формирования органов местного самоуправления. Сегодня утверждать, что построение власти осуществляется на основе таких подходов преждевременно. Говорить о том, что существующая концепция формирования и организации деятельности органов местного самоуправления прогрессивна и ведет исключительно к оптимизации муниципального управления, было бы не верным. Требуются качественно новые подходы к формированию органов и должностных лиц местного самоуправления, которые повлекут изменение в процессах организации муниципальной власти в целом. Все это свидетельствует о бесспорной актуальности данного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросами исследования некоторых элементов правового статуса отдельных органов или комплексного правового положения одного из органов муниципальной власти занимались многие ученые. Однако исследования велись в пределах системы местного самоуправления, без полного учета взаимосвязи и проблем взаимодействия с органами государственной власти в организационной сфере, не охватывали особенности организации местных органов на территориях с особым правовым режимом и не акцентировались на интеграционном изучении организационных аспектов.

Несмотря на значимость тематики, в настоящий момент комплексные диссертационные исследования о роли государства в организации муниципального управления отсутствуют.

Вместе с тем, на вопросах публичной акцентировали заостряли свое внимание ученые, имеющие разные научные интересы. Немало влияния на процессы управления, формирование системы и структуры органов власти оказали философы, изучавшие сущность и состав категорий «система» и «структура». Среди них: А.Н. Аверьянов, Р.Л. Акоф, Фон Берталанфи Л, В.Г. Горохов, О. Ланге,

Н. Луман, А.А. Ляпунов, В.С. Нерсисянц, Б.М. Попов, В.Н. Садовский, В.С. Тюхтин, О.Ф. Шабров, Э.Г. Юдин.

Среди зарубежных правоведов-классиков, родоначальников ряда правовых принципов и концепций осуществления публичной власти особо выделяются Т. Гоббс, Ш.Л. Монтескьё, М. Фуко.

К российским юристам дореволюционного и революционного периода, занимающимся вопросами организации власти и (или) местного самоуправления, относятся: В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, А.Д. Градовский, П.П. Гронский, Г. Еллинек, И.А. Ильин, П.И. Иоселиани, Л.М. Каганович, О.В. Ключевский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, С.А. Приклонский, М. Рейснер, В.В. Руднев, М.И. Свешников, П.А. Столыпин, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич.

Большой вклад в разработку вопросов организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые как: И.А. Азовкин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, И.Ф. Бутко, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, Л.А. Григорян, А.И. Ким, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.И. Ленин, А.И. Лукьянов, А.Е. Лунев, А.И. Лепешкин, В.М. Манохин, Л.В. Николаева, Г.И. Петров, Н.А. Пухтинский, И.С. Самощенко, А.Я. Слива, С.С. Студеникин, М.Х. Фарукшин, К.Ф. Шеремет.

Особое внимание при изучении отдельных вопросов, влияющих на процесс организации власти, было уделено работам исследователей в области общей теории государства и права: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.В. Борисова, С.Н. Братуся, А.Л. Захарова, К.С. Захаровой, В.М. Карельского, В.Н. Карташова, Р.З. Лившица, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.А. Мирошникова, В.В. Ныркова, Л.А. Окунькова, В.Д. Перевалова, А.Н. Савенкова, И.Н. Сенякина, В.М. Сырых, В.Ю. Туранина, В.Н. Хропанюка, Л.С. Явича.

При проведении исследования отдельных векторов организации процесса управления, были использованы труды российских ученых, занимающихся проблемами международного, трудового, уголовного, финансового, гражданского

права и процесса: В.В. Авилова, Е.В. Вавилина, Е.Ю. Грачевой, И.В. Ирхина, Д.В. Кархалева, В.С. Кашо, Р.В. Климовского, В.В. Лунеева, А.И. Мягих, Е.Г. Потапенко, Д.А. Смирнова, Д.И. Шандурского, Н.А. Шевелевой, В.А. Якушина.

Фундаментальную основу концепции диссертационного исследования составили труды таких ученых в области конституционного, административного и муниципального права, как: С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, И.В. Бабищев, В.В. Бараненков, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Д.С. Велиева, Е.В. Виноградова, Н.В. Витрук, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, Ю.А. Дмитриев, Е.А. Емельянов, В.В. Еремян, С.С. Зенин, И.В. Ирхин, А.Т. Карасев, Н.Н. Ковалева, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, О.Э. Лейст, И.В. Максимов, А.В. Мартынов, Е.В. Мирошниченко, М.М. Мокеев, А.Ф. Ноздрачев, И.И. Овчинников, Л.А. Окуньков, Н.Л. Пешин, А.Н. Писарев, И.В. Понкин, М.В. Пресняков, Б.В. Россинский, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов, С.Г. Соловьев, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, С.Е. Чаннов, Г.Н. Чеботарев, А.И. Черкасов, Н.Н. Черногор, Д.А. Черногоров, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Л.Т. Чихладзе, М.С. Шайхуллин, Е.С. Шугрина, А.А. Югов, А.Ю. Якимов, О.А. Ястребов.

В отечественной юридической науке комплексных диссертационных работ, посвященных организационным аспектам правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, на сегодня нет. Есть диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук об отрасли муниципального права в целом (Костюков А.Н. 2003 г.); диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, направленные на изучение: взаимоотношений органов местного самоуправления с региональной властью (Соломка Н.И. 1999 г., Семкина Т.Б. 2005 г.); конституционно-правового статуса органов местного самоуправления (Чебоксаров П.А. 2001 г., Тихалева Е.Ю. 2013 г.); статуса представительных органов (Семенов М.И. 2002 г., Абазов А.Б. 2013 г.);

наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (Дитятковский М.Ю. 2001 г.). Большое количество диссертаций по полномочиям отдельных органов местного самоуправления в различных сферах.

Высоко оценивая вклад всех вышеуказанных ученых в развитие науки и теории муниципального управления, все же очевидно, что их работы применительно к выбранной нами теме, имеют точечное отношение, затрагивают лишь небольшую часть исследования и имеют касательную связь с общей целью научного изыскания, включающего организационные процессы.

Представленная работа является первым концептуальным, комплексным юридическим исследованием, посвященным широкому спектру вопросов организации органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является формирование такой концепции муниципального управления, при которой каждый, формируемый самостоятельно муниципальным образованием орган местного самоуправления, входящий в систему органов местного самоуправления, будет интегрирован в единую систему публичной власти как необходимый равноценный элемент всей конструкции, построенной на основе единых принципов.

Реализация данной стратегии обеспечивается решением следующих задач:

- определить понятие «единая система публичной власти», раскрыть элементы этой системы и установить правовое предназначение органов местного самоуправления в ней;
- исследовать генезис правовой политики государства в сфере местного самоуправления и выявить ее влияние на развитие страны;
- выявить и охарактеризовать принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти;
- проанализировать терминологию, применяемую в процессе правового регулирования муниципального управления, выработать предложения

законодателю по ее оптимизации для более рационального применения и конкретизации статуса органов и должностных лиц местного самоуправления;

– провести исследование понятия «правовой статус» применительно к органам местного самоуправления и должностным лицам для более детального определения элементов статуса, характеризующих процесс организации органов местного самоуправления и влияющих на него;

– подвергнуть научному рассмотрению понятие «система органов местного самоуправления» и категорию «структура органов местного самоуправления», провести их сравнительную характеристику, систематизировать и дать им качественно новое доктринальное определение для оптимизации их применения законодателем;

– институционализировать современные модели и схемы управления в различных видах муниципальных образований, сформулировать их авторскую классификацию и установить степень влияния органов государственной власти на их формирование;

– выявить формы участия органов государственной власти в организации муниципального управления и степень их влияния на процесс формирования органов местного самоуправления;

– провести анализ полномочий органов государственной власти по участию в назначении должностных лиц местного самоуправления и выявить формы такого участия;

– исследовать правовую уникальность и дать юридически обоснованную оценку публичной власти в федеральной территории «Сириус»;

– изучить правовые основы местного самоуправления в городах федерального значения, ЗАТО и наукограде, выявить особенности организации органов местного самоуправления на данных территориях;

– исследовать правовую специфику организации муниципального управления, формирования и распределения компетенции в территориях с особыми экономическими преференциями;

- выявить и проанализировать организующую сущность ответственности, как одного из элементов правового статуса субъекта публичной власти;
- исследовать влияние института роспуска представительного органа на его организацию;
- изучить влияние института отрешения от должности главы муниципального образования (далее – Глава МО) и главы администрации на порядок замещения ими должности и организацию деятельности;
- выявить формы участия главы субъекта РФ в процедуре удаления местным представительным органом главы муниципального образования и определить степень влияния его решений и рекомендаций на окончательный итог удаления;
- изучить основания применения и формы взаимодействия государственных и муниципальных органов в процессе реализации норм межотраслевого института временного осуществления полномочий местного самоуправления органами государственной власти, применяемого также федеральной властью в отношении субъектов РФ;
- исследовать теорию и практику применения межотраслевого института введения временной финансовой администрации, выявить формы и степень взаимодействия государственных, муниципальных и судебных органов при его введении;
- изучить вопросы природы государственной гражданской и муниципальной службы, реальность закрепленных форм соотношения этих видов службы и сделать предложения законодателю по кодификации служебных норм;
- исследовать требования, предъявляемые к лицам, замещающим муниципальные (в том числе выборные) должности и муниципальным служащим, сделать их сравнительную характеристику и внести предложения по их оптимизации;
- сравнить требования и цензы, предъявляемые к выборным лицам в России и за рубежом и сделать предложения по совершенствованию законодательства.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в области формирования системы и структуры органов и должностных

лиц местного самоуправления и отношения, возникающие в процессе взаимодействия и взаимоотношений органов государственного и муниципального управления с целью организации единой системы публичной власти.

Предметом исследования являются фундаментальные теоретические представления о местном самоуправлении, общие закономерности теории управления, комплекс отечественных и зарубежных нормативных правовых актов, регулирующих: порядок организации системы и структуры органов муниципального управления; назначения должностных лиц местного самоуправления и прекращения их полномочий; профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности; вопросы организации муниципальной службы; условия взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в процессах организации единой системы публичной власти.

Методология исследования. Исследование осуществлялось на основе метода диалектики. Этот метод позволяет проследить взаимосвязь между абстракцией в виде предполагаемых результатов организации желаемой системы публичного управления и реальностью, в виде сформированной модели власти после реализации намеченных планов с помощью правовых норм. Применение этого метода сформировало основу для эффективного применения метода прогноза, позволившего изучить систему работы в настоящем и, зная закономерности прошлого, экстраполировать полученные исторические результаты на будущее. Наибольший эффект экстраполяции был получен в результате сочетания метода прогноза с конкретно-историческим методом, позволяющим сравнить акты, действующие в различные исторические периоды с современными нормативными установками. Вместе с тем, понимание, что ничего неизменного не существует, и, учет практики применения норм, регулирующих в разное время сходные общественные отношения, доказавший, что получение одинаковых результатов не всегда сопровождается использованием одних и тех же средств, обусловило применение метода вероятного анализа.

Среди методов эмпирического уровня нашли применение методы: наблюдения, описания, сравнения, моделирования.

К применяемым методам теоретического уровня можно отнести: аксиоматический, гипотетический (гипотетико-дедуктивный), формализацию, абстрагирование, общелогические методы (анализ, синтез, индукцию, дедукцию, аналогию).

Использование метода семантического анализа логики юридических определений дало возможность выявить дефекты в теоретических категориях (отсутствие четких терминологических наименований, конкретного содержательного наполнения терминов, которое должно выражать существенные признаки понятий, а также отражать иерархические родовидовые отношения терминов, являющиеся основой системности любой лексической подсистемы, особенно терминологической).

Формально-юридический метод позволил сформулировать логичный понятийный аппарат.

Системно-структурный метод применялся при формировании понятий «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления», практики формирования моделей и схем управления на муниципальном уровне.

Сравнительно-правовой метод позволил не просто соотнести организацию муниципальной власти за рубежом с национальной правовой системой местного самоуправления, но и сделать предложения по изменению отечественного законодательства путем внедрения в него передовых правовых форм муниципального управления.

Специальный право-социологический метод применялся с целью демонстрации наглядных примеров практической реализации законодательства, регулирующего организацию муниципальной власти.

Теоретическая основа диссертации представляет собой совокупность передовых теоретических изысканий монографического типа, комментариев Конституции РФ и законодательства, статей из различных научных изданий,

кандидатских и докторских диссертаций, авторефератов диссертационных исследований, содержащих авангардные достижения российской юридической науки в области конституционного, муниципального, административного права. Вместе с тем, учитывая комплексное междисциплинарное содержание диссертационной проблематики, фрагментарной основой изучения также стали труды в сфере финансового, гражданского права, арбитражного процесса и криминологии.

Нормативную основу диссертационного исследования составили: Конституция РФ, международно-правовые договоры и конвенции, ратифицированные Российской Федерацией, постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, федеральные конституционные законы, кодексы РФ, регулирующие общественные отношения в различных сферах, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты структурных подразделений Правительства РФ, концепции федеральных органов. Автором также проводился анализ законодательства субъектов РФ, региональных актов органов исполнительной власти, нормативные и ненормативные акты муниципальных образований. В работе проанализированы законопроекты, предполагающие нововведения в области местного самоуправления и законодательство зарубежных стран, имеющих развитую эффективную систему муниципального управления.

Эмпирической основой исследования явились постановления, определения и заключения Конституционного Суда РФ; постановления и определения Верховного Суда РФ и его коллегий; судебные акты апелляционных судов; решения судов субъектов РФ; решения судов общей юрисдикции первой инстанции; решения арбитражных судов различных субъектов РФ; постановления ФАС отдельных субъектов РФ; обзоры судебной практики Верховного Суда РФ; учредительные акты, решения, доктрины и концепции общественных организаций, объединений, союзов и ассоциаций; нормативные правовые акты, утратившие силу; информация документов, содержащих официальные статистические данные об организации органов местного самоуправления и их качественном составе.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является первым концептуальным, комплексным, межотраслевым, научным произведением, ориентированным на формирование гармоничного и эффективного механизма единой системы публичной власти, в котором предложена серия последовательных логических преобразований, направленных на регулирование организации органов местного самоуправления и порядка их взаимодействия с органами государственной власти в этой сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложены авторские формулировки категориального аппарата исследования для определения места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти:

– Единая система публичной власти – совокупность форм непосредственной публичной власти и, координируемой Президентом РФ системы органов единой системы публичной власти, связанных прочными правовыми связями и вступающих в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий.

– Органы единой системы публичной власти – единая, согласованно функционирующая, координируемая Президентом РФ совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющих между собой прочные правовые связи, вступающих в разнообразные властеотношения для реализации необходимых публичных интересов по правилам властвующего субъекта на подведомственной ему территории.

– Органы местного самоуправления – это негосударственные органы публичного управления муниципальным образованием, формируемые непосредственно населением и (или) представительным органом муниципального образования с участием органов государственной власти и государственных должностных лиц, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в интересах государства и населения соответствующей территории.

– Принципы взаимодействия органов публичной власти – это межотраслевые, закреплённые в праве, широко применяемые на всех уровнях правового регулирования, направленные на комплексную реализацию общегосударственных задач, единые для всех органов публичной власти и их структурных подразделений основополагающие правила сотрудничества, оказывающие объединяющее влияние на их организационное, компетенционное и иное взаимодействие.

2. Через призму исследования понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления предложен новый, соответствующий науке управления, Конституции РФ и правовым позициям Конституционного Суда РФ, механизм правового регулирования порядка организации модели муниципального управления, формирования перечня органов местного самоуправления и их внутреннего устройства, разграничивающий полномочия государства и права населения муниципального образования на определение структуры органов местного самоуправления. В этом механизме предусмотрено, что государство, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ наделено правом определения системы (перечня) органов местного самоуправления, муниципальной модели управления и требований к должностным лицам местного самоуправления. Население муниципального образования в соответствии с ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ имеет право самостоятельно формировать органы местного самоуправления и определять их внутреннюю организацию (структуру).

3. Обосновывается авторская классификация моделей местного самоуправления. Ее значимость определяется возможностью субъектов РФ выбрать необходимую, наиболее привлекательную модель муниципального управления в своем регионе, учитывающую возможности комплектования необходимого перечня органов местного самоуправления, способы их формирования и схему их взаимодействия. Группирующими критериями этих моделей являются: субъекты формирования органов и количественный состав органов.

В зависимости от вида муниципального образования их можно классифицировать на два типа:

I. Общая модель, которая может формироваться во всех видах муниципальных образований. Она подразделяется на: 1) общую стандартную модель; 2) общую укрупненную модель.

II. Специальная модель, которая может применяться только в определенных видах муниципальных образований или муниципалитетах, имеющих специальный статус. По субъектам формирования органов специальная модель является модифицированной, включающей: 1) модифицировано-представительную модель; 2) модифицировано-исполнительную модель; 3) модифицировано-комбинированную модель.

В зависимости от наполненности количественного состава структуры органов (должностных лиц) местного самоуправления организационные модели можно классифицировать на следующие группы:

I. Стандартная, подразделяемая на: 1) стандартную модифицировано-представительную; 2) стандартную модифицировано-исполнительную; 3) стандартную модифицировано-комбинированную.

II. Укрупненно-специальная модель, подразделяемая на: 1) укрупненную модифицировано-представительную; 2) укрупненную модифицировано-исполнительную; 3) укрупненную модифицировано-комбинированную.

III. Сокращенно-специальная модель муниципального управления. Она подразделяется на: 1) простую сокращенную; 2) сокращенно-объединенную; 3) сокращенно-компенсированную.

4. Аргументировано, что единение публичной власти происходит не только по вертикали, но и по горизонтали. Основой такой сплоченности является межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество. Для оптимизации горизонтального и вертикального единения компонентов системы публичной власти, учитывая, что в нее входят органы местного самоуправления, требуется:

– отмена обязательного формирования ассоциативных организаций муниципальных образований и введение принципа добровольности межмуниципального сотрудничества;

– запрет совмещения статуса руководителя любой ассоциации или союза муниципальных образований со статусом лица, занимающего любую государственную должность;

– введение в состав Государственного совета РФ представителей от местного самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».

5. Обосновано, что существующая в территориях с особыми экономическими преференциями, система управления не отвечает конституционной конструкции осуществления публичной власти, поскольку предусматривает передачу большинства полномочий по решению вопросов местного значения и предметов ведения органов государственной власти субъектов РФ управляющим компаниям (далее – УК), которые формируются Правительством РФ и являются акционерными обществами, то есть коммерческими организациями. Аргументируется необходимость возврата вопросов местного значения (тепло-, газо-, водоснабжение и т.д.) в ведение органов местного самоуправления. Обосновано закрепление за УК следующих функций: 1) работа с документами резидентов и принятие решений о соответствии их деятельности требованиям законодательства; 2) организация деятельности резидентов территории; 3) посредничество между резидентами и органами публичной власти для решения проблем резидентов территории с особыми экономическими преференциями.

Для более тесного взаимодействия УК с органами местного самоуправления, обоснована необходимость включения Правительством РФ в состав акционерных обществ представителей от органов местного самоуправления данной территории.

6. На основе исследованного отечественного и зарубежного опыта предложена конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами

местного самоуправления с помощью «системы одного окна», предусматривающей формирование в структуре федеральных и региональных органов исполнительной власти специальных министерств. Их основной целью будет координация деятельности органов государственной власти и взаимодействие с органами местного самоуправления для совместного решения государственных задач и развития муниципальных образований. Такая система позволит консолидировать взаимодействие органов, повысить степень согласованности взаимодействия и эффективности деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти.

7. На основе зарубежного и отечественного дореволюционного опыта развития местного самоуправления обосновывается необходимость деполитизации муниципальной власти. Реализации этой цели будет способствовать:

- запрет для политических партий на выдвижение кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования;
- отмена на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы;
- упразднение политических фракций в представительных органах муниципального образования.

8. Обосновано, что существующие формы участия государства в процессах формирования органов и назначения должностных лиц на муниципальном уровне носят не системный, не последовательный, межотраслевой характер, несмотря на наличие закрытого перечня таких форм в законодательстве о местном самоуправлении. Правовое регулирование не учитывает наличие в юридической науке общих и специальных норм, их соотношение и иерархию. С целью предотвращения чрезмерного и необоснованного вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов и назначения должностных лиц на муниципальном уровне, создания сбалансированной конституционной модели публичной власти, сделаны аргументированные предложения о необходимости генерирования единой системы государственного участия в организации муниципального управления в законодательстве о местном

самоуправлении, а не других федеральных законах. Закрытый перечень форм участия должен включать: 1) определение квалификационных критериев к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности (направлению подготовки), знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей должностными лицами местного самоуправления и лицами, замещающими муниципальные должности; 2) правовое регулирование ответственности субъектов муниципального управления перед государством.

9. Аргументировано, что правовое регулирование деятельности различных государственных комиссий по определению квалификации и согласованию должностных лиц местного самоуправления, принципы их работы, сила итоговых решений и другие вопросы носят разобщённый характер и отличаются в зависимости от нормативных актов субъекта РФ. Обосновано, во-первых, что деятельность согласительных комиссий не соответствует конституционным принципам организационной обособленности органов местного самоуправления, самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления и должна быть прекращена. Во-вторых, комиссии по определению соответствия квалификации лиц, претендующих на должности местного самоуправления необходимым требованиям не должны состоять исключительно из государственных должностных лиц. В состав таких государственных комиссий должны входить руководители (или их представители) органов местного самоуправления и независимые эксперты, имеющие специальные знания и квалификацию в соответствующей сфере.

10. Обосновано, что правовое закрепление статуса муниципального служащего требует дальнейшего совершенствования. Представляется, что система выявления признаков должностного лица у муниципального служащего сложна и не унифицирована. В случае отсутствия необходимого правового регулирования на муниципальном уровне, проблема определения наличия статуса должностного лица у служащего возложена на судебную власть. Мотивируется необходимость конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица путем

прямого указания его наличия в должностной инструкции или в штатном расписании местной администрации (ее структурном подразделении).

11. Выявлена группа ограничительных мер избирательного права, применяемых к муниципальным депутатам, главе МО и главе субъекта РФ, в связи с действиями (бездействиями) организационного характера не являющихся правонарушением. Эти ограничения фактически носят характер наказания для данных лиц, замещающих должность на основе прямых выборов. Они не распространяются на конкурсного главу МО и представляют собой случаи краткосрочного фактического ограничения пассивного избирательного права, завуалированные под право выдвижения кандидатов на очередные выборы. Обосновано, что данные меры: 1) нарушают право граждан не совершивших правонарушение при выдвижении своих кандидатур на выборные должности; 2) ставят право гражданина, выдвигающего кандидатуру на должность главы субъекта РФ зависимым от субъективного усмотрения Президента РФ; 3) не соответствуют принципу презумпции невиновности; 4) распространяются только на лиц, избираемых непосредственно населением; 5) дифференцируют статусы глав МО, замещающих должность разными способами и делают конкурсный способ избрания главы МО более привлекательным для органов государственной власти субъекта РФ, но не для жителей территории.

В целях обеспечения избирательных прав граждан и развития демократии представляется необходимым отменить те основания ограничений выдвижения гражданами своих кандидатур на выборные должности, которые не являются правонарушением.

12. Обосновывается, что для совершенствования реализации полномочий главой МО, осуществляющего руководство представительным органом, его деятельность должна осуществляться только на постоянной основе независимо от вида муниципального образования. Данная позиция аргументируется тем, что: 1) осуществление деятельности на не постоянной (общественной) основе вынуждает высшее должностное лицо муниципального образования выполнять дополнительно трудовую функцию (зачастую в качестве подчиненного) в иных

местах для собственного материального обеспечения; 2) в отличие от депутата, действующего на непостоянной основе, главу МО могут уволить с основной работы за прогул, поскольку в случае его отсутствия по причине выполнения полномочий высшего должностного лица муниципального образования, ему не гарантируется сохранение рабочего места; 3) глава МО, осуществляющий деятельность на непостоянной основе, будучи нанимателем главы местной администрации, может находиться при этом в организационной и финансовой зависимости от него; 4) работа на освобожденной основе не позволит заниматься решением муниципальных задач на постоянной основе, снизит эффективность работы и не будет способствовать повышению результатов по критериям эффективности муниципального образования, что в свою очередь может привести к удалению главы МО в отставку.

13. Обосновано, что избранный на конкурсной основе глава МО не может являться выборным должностным лицом и быть высшим должностным лицом муниципального образования, подписывать акты представительного органа и иметь приоритетное положение в системе органов местного самоуправления, так как: 1) конституционный приоритет отдается выборным органам и должностным лицам; 2) конкурсный способ избрания традиционно применяется при замещении должностей муниципальной службы; 3) в основу дифференциации статусов главы администрации (муниципального служащего) и главы МО положен не способ замещения должности, который всегда был основным критерием различия, а наличие контракта; 4) способ замещения должности не связан с волеизъявлением населения; 5) ему запрещено возглавлять представительный орган, поскольку законодатель признал, что конкурсный глава МО не имеет мандата от населения.

Аргументировано, что в целях выполнения поручений Президента РФ, демократизации местного самоуправления и публичной власти, выравнивания организационных прав глав МО, избранных разными способами, необходимо конкурсный способ замещения должности главы МО исключить из комплекса вариантов замещения выборных должностей на муниципальном уровне.

14. Обосновано предложение о необходимости законодательного закрепления квалификационных требований и ценза оседлости к главе МО и депутатам представительного органа местного самоуправления. Дисбаланс управления заключается в том, что профессиональный штат муниципальных служащих вынужден исполнять решения депутатов представительного органа и главы МО, которые могут не иметь необходимой для принятия решения квалификации. В целях повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, качества муниципальных нормативных правовых актов, повышения заинтересованности в решении муниципальных задач, обосновывается необходимость: 1) наличия у главы МО и депутатов сельских поселений среднего профессионального образования, а в иных муниципальных образованиях – высшего образования; 2) увеличения минимального возрастного критерия для кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления до 21 года; 3) введения для главы МО и депутатов ценза оседлости не менее 1 года; 4) в представительном органе дополнительно к помощникам ввести должность заместителя депутата, которым будет являться кандидат в депутаты, занявший второе место после депутата на муниципальных выборах по мажоритарной системе в данном избирательном округе.

15. Выявлены комплексные недостатки в институте ответственности органов местного самоуправления. Во-первых, аргументирована необходимость переноса правового регулирования ответственности перед населением с муниципального на федеральный уровень, поскольку закрепление процедуры отзыва за самими депутатами представительного органа наряду с высокими нормами явки населения на участки для голосования (не соответствующие требованиям явки на выборы) привело к усложнению ее применения и фактическому полному отсутствию. Во-вторых, обосновано перемещение правового регулирования ответственности органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления с регионального на федеральный уровень. В-третьих, обосновывается необходимость замены наименования меры «предупреждение», применяемой в качестве ответственности депутатов муниципального и регионального уровня, на

«замечание». Замена термина гармонизирует законодательство и будет характеризовать данную меру как самое мягкое дисциплинарное взыскание за малозначительные коррупционные проступки.

16. Выявлена организационно-правовая сущность механизма удаления главы МО в отставку. Аргументируется, что решение (мнение) главы субъекта РФ, участвующего в процессе удаления в отставку главы МО, имеет высокую, а в отдельных случаях решающую степень влияния на принятие представительным органом окончательного решения об удалении. Некоторые стадии удаления в отставку полностью зависимы от его дискреции. Это превращает удаление главы МО в комплексный вид ответственности перед представительным органом и государством одновременно, что не соответствует принципу самостоятельности местного самоуправления, оказывает значительное влияние государства на организацию местного самоуправления, усиливая тем самым, существующую высокую зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти. Обосновано выведение главы субъекта РФ из всех стадий процесса удаления главы МО в отставку и введение процедуры обязательного судебного контроля применения этого вида ответственности.

17. Выявлено, что активное участие государства в организации местного самоуправления не предполагает его ответственность за принятые решения. Это противоречит принципам справедливости, законности, взаимной ответственности, равенства всех перед законом и судом, неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. Представляется, что дополнительными основаниями ответственности, применяемой Президентом РФ к главе субъекта РФ, должны являться: 1) невыполнение решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции; 2) ненадлежащее и не своевременное материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; 3) нарушение условий контракта с главой местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 4)

незаконное отрешение от должности главы МО или главы местной администрации, доказанное в судебном порядке; 5) незаконное удаление главы МО в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, доказанное в судебном порядке; 6) незаконное бездействие либо неэффективная деятельность временной финансовой администрации, введенной в муниципальном образовании органами государственной власти субъекта РФ.

Теоретическая значимость работы. В диссертации обосновывается: а) недостаточная степень самостоятельности местного самоуправления в вопросах организации муниципальной власти и выбора модели организации управления; б) избыточная роль государства в процессах взаимодействия органов государственной власти и государственных должностных лиц с органами местного самоуправления и организации муниципальной власти; в) наличие у государства избыточного арсенала форм вмешательства в процессы назначения руководителей органов местного самоуправления и структурных подразделений местной администрации, которые либо являются итоговыми, либо значительно влияют на принятие окончательного организационного или кадрового решения; г) наличие у государства чрезмерного влияния на итоговое решение местного представительного органа в процессе удаления главы МО с должности, которое может либо уберечь главу МО от ответственности перед представительным органом либо наоборот вынудить депутатов принять решение об удалении главы МО с должности. В работе проанализированы многие проблемы, оказывающие негативное влияние на организацию муниципальной власти: а) терминологическая дефектность; б) сложность определения статуса муниципальных органов и должностных лиц; в) разнообразные завуалированные механизмы, применяемые государством для создания слишком жесткой и централизованной публичной власти, ограничивающей степень организационной самостоятельности органов местного самоуправления необходимой для эффективного решения вопросов местного значения. Выявлены правовые системные коллизии и недостатки в таких межотраслевых институтах публичного права как: 1) временное осуществление полномочий органов публичной власти регионального и муниципального уровней;

2) временная финансовая администрация; 3) профессиональная квалификация депутата и выборного должностного лица; 4) публичная гражданская служба.

В результате выработана концептуальная теоретико-правовая модель публичной власти, в которой органы государственной власти плотно интегрированы с самостоятельно сформированными, организационно обособленными органами местного самоуправления.

Предложения и выводы, сделанные автором в ходе исследования, нашли применение в ходе проведения лекционных, семинарских и практических занятий по предметам «Муниципальное право», «Местное самоуправление в системе публичной власти», «Актуальные проблемы муниципального права», «Правовое регулирование муниципальной службы». Многие рассуждения и силлогизмы нашли свое отражение в учебниках, учебных пособиях и практикумах по муниципальному и административному праву.

Практическая значимость работы. Анализ исследованных источников был посвящен оптимизации практики организации муниципальной власти. Все конкретные предложения и выводы направлены на формирование гармоничной системы публичной власти, в которой органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления, имеющими высокую степень организационной самостоятельности, сформированными непосредственно населением и другими субъектами местного самоуправления на основе единых для всех компонентов системы публичной власти принципах.

Рекомендации могут быть использованы для устранения пробелов и недостатков в законодательстве, формирования сбалансированной системы публичной власти при сохранении организационной самостоятельности органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования проводилась по разным направлениям:

– в профессиональной деятельности на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», на которой выполнена и обсуждена работа;

– при осуществлении работы в качестве члена Экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления в Саратовской области;

– ряд предложений был сделан в итоговом аналитическом отчете по теме: «Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации», подготовленном в результате реализации государственного контракта № 01731000096200000480001 от 11 сентября 2020 г., заключенного между ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в лице начальника Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В данном проекте автор диссертации являлся руководителем коллектива по работе над темой;

– ключевые выводы и концептуальные подходы были отражены автором диссертационной работы в 122 публикациях. Из них: в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, опубликовано 32 индивидуальных статьи и 6 в соавторстве; 3 индивидуальных и 7 коллективных монографий; 5 коллективных статей, опубликованных в журналах, входящих в международную базу Scopus; 4 коллективных статьи, размещённых в изданиях, входящих в международную базу Web of Science;

– многие выводы обсуждались в ходе выступлений на круглых столах, коллоквиумах и 28 научных конференциях международного и российского уровня.

Структура диссертации обусловлена логикой, задачами и стратегией исследования. Она включает: введение; два раздела, состоящих из восьми глав, включающих двадцать два параграфа; заключение; список используемой литературы и источников.

РАЗДЕЛ I. КОНСТРУКТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Глава 1. Местное самоуправление как форма публичной власти

1.1 Теоретическая концепция публичной власти в России

Характеристика местного самоуправления как одного из элементов системы публичной власти во многом зависит от того, как истолковываются исследователем понятия власть, публичная власть, единая система органов публичной власти и элементарный состав публичной власти. Изучение соответствующих родовых понятий во многом зависит от конституционных и правовых основ того государства, анализ власти которого проводится. Поскольку подробное изучение и освещение подобных категорий выходит за рамки нашей работы, ограничимся лишь исследованием их основных сторон применительно к Российской Федерации.

Утвержденные на всенародном голосовании в июле 2020 г. изменения в Конституцию РФ, «потребовали по-новому взглянуть на уже сформированную парадигму местного самоуправления. Органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти официально включены в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80; ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Вопрос организации публичной власти находится в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ)»¹. «Причем этот термин в конструкции конституционной нормы предваряет термин «система федеральных органов власти», что, видимо, указывает

¹ Колесников А.В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44.

на его первостепенное значение и «средообразующий» характер»¹. Цель этой единой системы – «взаимодействие для более эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории»². Обязанность обеспечения согласованности и функционирования органов, входящих в систему публичной власти, лежит на Президенте РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Это означает, что Президент РФ является не просто элементом механизма публичной власти, но его наиболее значимым компонентом, на который возложена ответственность за эффективность всей властной деятельности и, в конечном итоге, за динамику развития государства.

Новые нормы, регулирующие местное самоуправление и закрепляющие наличие единой системы публичной власти, не стали революционными в существующих координатах властеотношений, однако само по себе их внесение в Основной Закон требует глубинного осмысления имманентных черт ранее не закрепленного в Конституции России понятия «единая система публичной власти», места и роли органов местного самоуправления в этой системе.

Понятие «власть» в разных ее ипостасях рассматривается в трудах философов, социологов, политологов, экономистов, историков, юристов и даже психоаналитиков, использующих для исследования и разоблачения власти биополитику³.

Немецкий ученый Макс Вебер писал: «Власть представляет собой способность некоего лица осуществлять свою волю вопреки сопротивлению»⁴. Она существовала до появления государства, была имманентна всем странам, народам

¹ Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 32.

² Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти. С. 44.

³ См. подробнее, например: Лизен Л. Т., Уоли М.-Б. Конкурирующие значения «биополитика» в политологии: биологический и постмодернистский подходы к политике / Документ о ежегодном собрании APSA 2011. URL: <https://ssrn.com/abstract=1902949> (дата обращения: 19.07.2020); Фуко М. Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Колледже де Франс в 1978–1979 г. / пер. с фр. А. В. Дьяков. СПб: Наука, 2010.

⁴ Вебер М. Избранные произведения: пер с нем. / общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайдено; коммент. А. Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1990. С. 75.

и всем постоянным организованным человеческим общностям. Власть присуща не только государству, но и всем институтам политической системы страны, любому официальному коллективу или формально определенной группе людей. Власть, по мнению Н.И. Матузова, это «способ воздействия на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств: воли, силы, авторитета, законов, особого аппарата, армии, полиции, спецслужб, идеологии, политики, экономических рычагов и т.д. Власть по определению является в известном смысле “диктаторской”»¹. При этом, как отмечает В.Е. Чиркин, «власть в человеческом коллективе – явление не личное, а социальное, это отношения общественного характера (личные отношения имеют другую природу) ... Власть рождается в коллективе, она имманентно, внутренне присуща ему, ибо любой коллектив, состоящий из людей с неодинаковыми интересами, объективно нуждается в руководстве и управлении»². Таким образом, для властных отношений подходит не любая социальная общность. Это должен быть постоянный коллектив, в котором право властвования одного субъекта над другим определено правовыми нормами.

Введенная в Конституцию РФ категория публичной власти является объектом изучения российских юристов относительно недавно, поскольку во времена монархии не было такой необходимости, а в советский период публичная власть часто отождествлялась с политической и государственной властью. Профессор Байтин М.И. писал: «Политическая (государственная) власть представляет собой разновидность общественной власти. Термины “политическая власть” и “государственная власть”, равно как и стоящие за ними понятия, – синонимы»³. Такое убеждение характерно для общества, ведущего политическую классовую борьбу, поскольку термин «политика» в переводе с греческого означает

¹ Матузов Н.И. Публичная власть как объект научного анализа (вместо введения) // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Т. Кабышев и др.]; под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011. С. 13.

² Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 5.

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. С. 36.

государственный, «государственная деятельность»¹. Однако уже в период перестройки, когда политическая идеология стала ослабевать, многие ученые стали склоняться к позиции, что знак равенства между политической и государственной властью можно ставить лишь в условиях авторитарного или тоталитарного режима. И хотя политическая власть и государственная власть – категории тесно взаимосвязанные и взаимодействующие, все же политическая власть – понятие более широкое². Совместно с органами государственной власти она реализуется элементами гражданского общества: партиями, профсоюзами, общественными организациями и объединениями. Дмитриев Ю.А., будучи одним из основоположников дифференциации политической и государственной власти, отметил также территориальные характеристики государственной власти. По его мнению, государственная власть едина, но «разница между субъектами государственной власти федерации и ее регионов состоит лишь в объеме конкретных полномочий, вытекающих из предметов ведения того уровня государственной власти, от лица которого выступает конкретный орган, и территории, являющейся пространством, “полем” действия власти данного масштаба»³. Такой подход к территориальной организации государственной власти стал прототипом формирования Конституционным Судом РФ принципа территориальной организации публичной власти, который своими решениями первый внедрил в юридическую практику термин «публичная власть»⁴, определив тем самым не только многокомпонентность публичной власти в отличие от других видов власти, являющихся ее составными частями, но и гносеологически предопределил, в чьих интересах она осуществляется. В дальнейшем российский

¹ Большой энциклопедический словарь: [А-Я] / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Большая рос. энцикл.; СПб: Норинт, 1997. С. 137.

² См.: Мамут Л.С. Государство как публичновластным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 88–101; Чиркин В.Е. Политическая и государственная власть // Советское государство и право. Москва. 1988. № 1. С. 21-29.

³ Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. Москва. 1994. № 7. С. 30.

⁴ Постановление 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”» // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708.

орган конституционного контроля, разъясняя сущность публичной власти, отметил, что она может быть и муниципальной¹.

Официальное определение публичной власти закреплено в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ). «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства»². Однако такое определение представляется односторонним и не отражающим весь состав компонентов публичной власти. Речь в нем идет только о совокупности различных органов, которые, согласно ч. 2 ст. 80 и ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, входят в единую систему публичной власти, но не образуют ее. Между тем «в науке конституционного права является устойчивым представлением о публичной власти как широком явлении, основой которого является принадлежность всей полноты власти народу и ее осуществление в трех формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления»³. А «в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

² СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3), ст. 8039.

³ *Авакьян С.А.* Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск. 2018. № 4 (33). С. 7.

человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ), что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»¹. Из этого следует, что Россия – страна демократическая. Ее многонациональный народ может осуществлять власть самостоятельно через формы непосредственного волеизъявления и является не просто источником власти, но и носителем суверенитета. Власть эта действует не в частных, а публичных интересах. Ее решения имеют высшую юридическую силу. Непосредственная публичная власть в любом случае является компонентом единой системы публичной власти, хотя об этом в официальном определении не сказано. В противном случае можно констатировать действие в нашей стране формулы Габриэля Лауба, согласно которой «всякая власть исходит от народа. И никогда уже к нему не возвращается»². Из этого следует, что «в законодательстве сегодня получила отражение упрощенная конструкция публичной власти как совокупности органов и механизма распределения полномочий между ними, при этом не была раскрыта ее общественная составляющая. Такой подход представляется большим упущением, ибо он слишком примитивизирует категорию публичной власти, сводит ее до совокупности органов государственной власти и местного самоуправления в их взаимодействии и механизма разграничения полномочий между указанными органами»³.

В современной юридической литературе наблюдается плюрализм мнений относительно определения власти. Кратологические воззрения весьма разнообразны и многочисленны. Например, В.Е. Чиркин не дает комплексного

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. С. 214.

² Большая книга афоризмов: по русским и иностранным источникам: антология афоризмов от царя Соломона до Станислава Лема / сост. К.В. Душенко; 3-е изд., испр. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 109.

³ Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 38.

определения, но из его разрозненных характеристик можно сложить определенную конструкцию, согласно которой публичная власть – это «социальная публичная власть, ... производная от населения ... территориального коллектива (государство, субъект федерации, территориальная автономия, муниципальное образование), ... осуществляемая в рамках конституции и закона»¹. Ранее они с Т.Я. Хабриевой в качестве характеристики публичной власти отмечали «реальное выражение суверенности народа на различных уровнях территориальных публичных коллективов»². А.А. Югов, определяет ее как «систему всеобщего участия населения в решении совместных дел»³. В.Ф. Халипов, акцентируя внимание на открытости власти и управления, отмечает, что «публичная власть – власть (власть в присутствии публики), открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения»⁴. С.А. Авакьян, тоже указывая на общественный характер, подчеркивает в своем словаре, что «политическую власть называют также публичной, исходя из того, что она осуществляется в обществе и адресована широким массам членов общества (т.е. публично)»⁵. Д.А. Кузин, концентрируясь на интересе, считает, что «под публичной властью следует понимать волевые отношения, в рамках которых реализуются общезначимые, системообразующие, публичные интересы»⁶. В.И. Савин видит в ней «суверенную власть, представляющую способность народа, а также юридически закрепленное право, возможность лиц, замещающих должности в государственных и муниципальных органах, воздействовать от имени государства на его население либо население государственных или муниципальных образований в той или иной сфере

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 9.

² Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: НОРМА, 2005. С. 291.

³ Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. С. 12.

⁴ Халипов В.Ф. Власть: (основы кратологии). М.: Луч, 1995. С. 134.

⁵ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 490.

⁶ Кузин Д.А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1 (57). С. 318.

общественной жизни с целью осуществления общегосударственной политики»¹, т.е. связывает ее с органами управления и должностными лицами. И.Н. Барциц полагает, что «под публичной (публичноправовой) властью принято понимать власть государственную и муниципальную (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определенным нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве) и др.»². Более полное определение, на наш взгляд, дают И.В. Турицын и И.В. Упоров. По их мнению, «в конституционно-правовом смысле публичная власть – это совокупность демократическим путем институционализированных в обществе структур (органов, учреждений, должностных лиц), предназначенных для обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории (государства, региона, муниципального образования), обладающих, в силу конституции и иных законов, собственной компетенцией, наделенных полномочиями издавать обязательные веления (предписания), неисполнение которых влечет за собой юридическую ответственность, включая меры государственного принуждения»³. Как видим, авторские определения разобщенно характеризуют существенные характеристики публичной власти. Но среди них можно выделить и общие черты: открытость и публичность интересов власти, формальную (юридическую) закреплённость, территориальность, верховенство и распространяемость на все субъекты, проживающие в пределах определенной территории.

¹ Муниципальное право России: учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / В.И. Савин; Орловский юридический ин-т МВД РФ, Орловский гос. ун-т; Фонд правовых проблем федерализма и местного самоупр. М.: Формула права, 2007. С. 8.

² Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. М.: Изд-во РАГС, 2011. Т. 1. С. 15.

³ Турицын И.В., Упоров В.И. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России // Право и практика. Научный журнал НИИ истории, экономики и права и Кубанской коллегии адвокатов Адвокатской палаты Краснодарского края. М.: НИИ ИЭП, 2015. № 2. С. 9.

Власть претворяет в жизнь определенные цели. Их достижение сопровождается консолидацией всего властного механизма. В любом обществе интересы могут быть очень многообразны. В российской юриспруденции их, как и основные отрасли права, принято классифицировать на частные и публичные. Томас Гоббс, рассуждая о том, почему другие живые существа могут, в отличие от человека, жить в обществе себе подобных без принудительной власти, писал, что у животных «общее благо совпадает с благом каждого индивидуума, и, будучи от природы склонными к преследованию своей частной выгоды, они тем самым творят общую пользу. Человеку же, самоуслаждение которого состоит в сравнении себя с другими людьми, может приходиться по вкусу лишь то, что возвышает его над остальными»¹. Один из исследователей публичной власти Ю.А. Тихомиров под публичными интересами понимает «...общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов... без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец общества в целом... следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования и развития»². Публичные интересы должны быть превалирующими. В этом смысле государство является особым основным элементом политической системы общества. Реализуя публичные интересы, оно выступает в интересах большинства населения. Публичные интересы в целом определены в Конституции РФ. «Местное самоуправление, рассматриваемое на уровне основ конституционного строя, служит институтом самоорганизации территориально структурированного народа, поэтому его функциональное содержание неизбежно предполагает гармонизацию разноуровневых интересов»³.

¹ Гоббс Т. Философское наследие. Сочинение: в 2 т. / сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; пер. с лат. и англ. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 131.

² Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. С. 54-55.

³ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2017. № 5. С. 108.

Публичная власть как категория вводится в обиход конституциями тех стран, где помимо государственной власти существуют и иные виды власти. Она имеет «свою иерархию при определенной автономии каждой разновидности власти в осуществлении своих полномочий»¹. При этом государственная власть, оставаясь верховной, может делиться на ветви и уровни управления. Другие виды власти тоже могут иметь различные уровни администрирования. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что публичная власть – понятие многокомпонентное и (как правило) многоуровневое.

Из содержания Конституции РФ можно выявить основные черты, цели, субъекты и состав элементов публичной власти, по отношению к которому применяется термин «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132). «Система (от греческого *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»². Не вдаваясь в гносеологическую сущность этого понятия (поскольку более тщательно остановимся на этом вопросе позже), все же отметим, что основными характеристиками любой системы являются:

- множественность элементов состава, то есть их должно быть более одного;
- относительная автономность элементов системы. В правовой сфере эта самостоятельность часто исследуется через призму собственной компетенции, собственных полномочий или решаемых вопросов;
- наличие системных (правовых, функциональных) связей, которые при этом не являются целью системы. Другими словами, сами связи не есть система. Наличие их между элементами системы приводит к достижению определенной цели, т.е. является средством реализации стратегии или выполнения конкретной функции.

¹ Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 83.

² Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 1225.

Таким образом, единая система публичной власти представляет собой совокупность самостоятельных властных компонентов, реализующих свою компетенцию через имманентные каждому из них формы с целью осуществления функций публичной власти на определенном территориальном уровне.

1.2. Местное самоуправление как один из компонентов единой системы публичной власти

Основной закон России предполагает, на наш взгляд, четыре крупных компонента категории «единая система публичной власти».

Источником власти в Российской Федерации и первым элементом системы публичной власти является ее народ (ст. 3). «Народ в целом всегда выступает субстанцией государства. Он всегда является обладателем и носителем публичной власти как социальной функции. Только ему она принадлежит»¹. Он же является носителем суверенитета, т.е. верховной власти. Власть осуществляется в трех конституционных формах: непосредственно (непосредственная публичная власть), через органы государственной власти (государственная власть) и органы местного самоуправления (муниципальная власть). Техника юридического письма и смысл, вытекающий из содержания ч. 1 и 3 ст. 3 Конституции РФ (если их рассматривать в системном единстве) позволяют сделать вывод о приоритете форм непосредственного осуществления власти независимо от территориального уровня правового регулирования. Хотя, например, Б.М. Лазарев, сравнивая непосредственную демократию с представительной, считает, что «говорить о приоритете какой-либо формы демократии некорректно. В связи с этим следует обратить внимание на то, что Конституция объявила референдум и свободные выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным

¹ Мамут Л.С. Государство как публично-властным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 99.

ее выражением, т.е. высшим лишь среди форм непосредственной демократии»¹. Вполне очевидна истинность второй части высказывания относительно верховенства референдума и выборов среди других форм прямой демократии. Более того, ч. 3 ст. 3 обязывает предусмотреть возможность реализации этих форм как на всех уровнях государственной власти, так и в системе местного самоуправления. Однако нельзя согласиться с мнением относительно приоритетов форм демократии. Такой подход не согласуется со смыслом ч. 1 ст. 3 Конституции РФ. Нивелирование форм демократии, усложнение процедур инициативы и реализации непосредственной власти неизбежно приведет к господству меньшинства в виде представительных (законодательных) органов над большинством (населением территории), умалению источника власти, формализму при правовом регулировании осуществления форм непосредственной демократии. Следствием станет не только усиление недоверия народа к органам власти, политическая инертность, но и нарушение конституционного принципа суверенитета народа, поскольку «народ, выступая сувереном во всех областях жизни, сам определяет, как ему организовывать свою власть. Это он делает при помощи Конституции»². Такой народ В.Е. Чиркин определил, как территориальный публичный коллектив, который сформировался «по территориальному признаку для совместной жизни... Это собственная власть населения, народа данной территории, осуществляемая в рамках конституции и законов государства. Ее нельзя рассматривать как “частичку” государства»³.

Следовательно, одной из форм и компонентов единой системы публичной власти, призванной принимать обязательные для государства решения в интересах большинства населения, является совокупность форм непосредственного осуществления власти народом, то есть непосредственная публичная власть. Особенностью этого компонента публичной власти является его применимость на всех территориальных уровнях организации власти. Некоторые из этих форм могут

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 67.

² Кабышев В. Т. С конституцией по жизни: избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. С. 78.

³ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 8-9.

проводиться на территориях, не являющихся самостоятельным уровнем публичной власти. В частности, такая форма непосредственного управления населением, как сход граждан, может проводиться в населенном пункте (или даже на части его территории), который не имеет статуса муниципального образования¹. Вместе с тем необходимо отличать формы непосредственного публичного управления от форм прямого волеизъявления, не относящихся к управленческим формам. Отдельные нормативные правовые акты в своем содержании прямо используют понятие «публичные мероприятия»² по отношению к формам прямого волеизъявления, которые не являются формами управления. Конечно, постоянная реализация и «раскрытие публичных интересов через народовластие вряд ли можно считать универсальным подходом и уж точно малоприменимым»³, однако формы прямого народовластия закреплены в законодательстве, имеют сферу и процедуру своего применения. И несмотря на редкость проведения, их решения имеют высшую юридическую силу на соответствующей территории.

Следовательно, можно в качестве первого, приоритетного элемента публичной власти можно выделить непосредственную публичную власть. Но, выделяя его, необходимо четко разграничивать формы непосредственной публичной власти и формы участия населения в отправлении власти. К формам непосредственной публичной власти можно отнести только те, с помощью которых принимается окончательное (итоговое) решение, не нуждающееся в утверждении органами власти (это референдум, выборы и др.). К формам участия в отправлении власти и диспозитивного влияния на финальное решение органа (должностного лица) можно отнести официальный опрос, проводимый органами публичной власти, обращения граждан в органы власти (к должностному лицу) и ряд других форм, т.е. те формы, при которых мнение населения имеет консультативный

¹ См. подробнее: ст. 25.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2020. № 29, ст. 4504.

² Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в ред. от 11 октября 2018 г.) // СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2485; 2017. № 24, ст. 3476.

³ *Хорунжий С.Н.* Правовые основы защиты частных и публичных интересов // Юридическая наука. 2016. № 5. С. 35.

характер. Окончательное решение в этом случае принимает орган управления. Некоторые ученые, выделяя в качестве формы публичной власти непосредственные формы осуществления власти народом, высказываются о наличии плебисцитарной власти¹. Это не совсем корректно. Плебисцит – это всенародное голосование, организуемое с целью решения особо важных вопросов государственной жизни или определения государственной принадлежности территории на основе волеизъявления ее населения². Во Франции плебисцитом называют референдум. В период развития различных форм децентрализации власти помимо референдума к одному из видов плебисцита можно отнести непосредственное голосование граждан по вопросам изменения границ территории. К плебисциту, например, можно отнести голосование граждан России 1 июля 2020 г. по вопросу изменения Конституции РФ, а также другие голосования, проводимые по вопросу изменения границ субъектов РФ и муниципальных образований. Относить же к плебисциту другие формы осуществления непосредственной публичной власти вряд ли правильно.

К основным особенностям непосредственной публичной власти, учитывая состав, территориальность и интересы публичной власти, можно отнести:

1. Верховенство непосредственной публичной власти. Высшая юридическая сила решения для того уровня публичной власти, на территории которого проводится одна из ее форм.

2. Территориальная область применения сводится к конкретной территории правового регулирования, но не ограничивается каким-то одним уровнем. Эта власть осуществляется на всех уровнях.

3. Конкретный вопрос рассмотрения, определенный нормативным правовым актом и относящийся к публичной сфере интересов.

4. Строгая формально определенная в нормативном правовом акте процедура (процесс) проведения.

¹ См., например: *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // *Российский юридический журнал.* 2005. № 1 (45). С. 49.

² См.: Советская историческая энциклопедия – Плебисцит. URL: https://gufo.me/dict/history_encyclopedia/ПЛЕБИСЦИТ (дата обращения: 24.07.2020).

5. Участие в ней ограниченного различными критериями круга жителей соответствующей территории.

6. Обязанность органов публичного управления, в чью компетенцию входит решенный вопрос, реализовать волю населения либо принять соответствующий нормативный правовой акт.

Обычно во многих демократических государствах публичная власть делится на государственную и муниципальную. Государственная власть, как правило, разъединяется на различные ветви. По мнению одного из основателей теории разделения властей Ш. Монтескье, «чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга... Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, т.к. можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»¹. Таким образом, в системе взаимных сдержек и противовесов существует исторически сложившее деление на три ветви, однако это деление в ряде стран давно вышло за рамки общепринятой модели.

В нашей стране существует деление власти на три ветви. Но академическое сообщество все чаще предлагает официально выделить и другие ветви власти. Так, П.П. Баранов предлагает выделить девять ветвей власти и помимо традиционных отнести к ним президентскую, прокурорскую, финансовую, банковскую, избирательную и власть СМИ в соцсетях². С.А. Авакьян говорит о наличии оснований к выделению не менее десяти ветвей власти (в их числе – учредительная,

¹ Монтескье Ш. Избранные произведения / общ ред. и вступ. ст. М.П. Баскина; примеч. Р.С. Миндлинной. М.: Госполитиздат. 1955. С. 289-290.

² См.: Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // Юрист-Правоведь. 2012. № 1 (50). С. 5–10.

народная, избирательная, президентская, контрольная, финансово-банковская)¹. Некоторые ученые предлагают дополнительно включить только контрольную власть (А.С. Бурмистров², В.Е. Чиркин³, И.В. Лексин⁴ и др.). Другие относят к ветвям президентскую власть (Н.М. Конин⁵, Г.Н. Чеботарев⁶, Е.В. Чиркин⁷, К.И. Масленников⁸, В.И. Радченко, Б.С. Эбзеев⁹ и др.). Такие утверждения не всегда учитывают разницу в таких категориях, как вид государственного управления и ветвь власти, и игнорируют наличие объективных отличий между ними. «Ветвь государственной власти представляет собой организационно-юридическую трансформацию определенной функции государственного аппарата по управлению в обществе»¹⁰. Ветвь власти имеет общую компетенцию и стройную иерархическую систему органов на всех территориальных уровнях публичной власти. Ее деятельность носит организационный и правоустанавливающий характер. Она «относится к родовым консолидированным формам государственной деятельности, тогда как деятельность прокуратуры, счетной палаты, избирательных комиссий относится к видовым специализированным

¹ См. подробнее: *Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.

² *Бурмистров А.С.* Идея контрольной власти в России – мифы и реальность // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1. С. 43; *Бурмистров А.С.* Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 9.

³ См. подробнее: *Чиркин В.Е.* Контрольная власть. С. 10-18.

⁴ *Лексин И.В.* Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. № 51. С. 254.

⁵ См. подробнее: *Конин Н.М.* Правовой статус Президента Российской Федерации и его администрации в системе исполнительной власти России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3 (86). С. 77-80.

⁶ См.: *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 28.

⁷ См.: *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 16.

⁸ См.: *Масленников К.И.* Президентская власть в системе трех ветвей государственной власти: осуществление президентского контроля как одна из форм отождествления президентской власти // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 1. С. 312.

⁹ См. подробнее: Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / *Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В. Левакин* и др.; отв. ред. *Б.С. Эбзеев*. М.: Экономика, 2005. С. 185.

¹⁰ *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 319.

формам государственной деятельности»¹. Отсюда – соответствующая аббревиатура. Вид государственного управления – это метод реализации государственной власти. Поэтому предложения об отнесении ряда видов государственного управления к ветвям власти являются спорными.

Более аргументированным является мнение относительно наличия президентской власти. Вопросом изучения самостоятельности президентской власти занимались многие ученые. Описание современного правового положения Президента РФ в системе власти России сопряжено с большими сложностями и требует основательного комплексного подхода в качестве отдельного научного исследования. Однако, принимая во внимание широчайшие полномочия и сферу воздействия на другие формы публичной власти (в том числе муниципальную), считаем, что высшее должностное лицо нашего государства в единстве с его аппаратом можно отнести не просто к одной из ветвей государственной власти, но к наиболее высокопоставленному компоненту всей публичной власти в Российской Федерации. С.А. Осетров справедливо отмечает, что «деятельность Президента России в системе государственного управления в большей степени направлена на стимулирование деятельности иных институтов публичной власти»². Президент РФ обладает представительскими, организационными, контрольными и координирующими функциями не только в системе государственной власти, но и всей системе публичной власти на территории России. Особую мощь статусу Президента придают дискреционные полномочия, вытекающие из «права действовать по своему усмотрению не только из буквы, но и духа Конституции и законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на непредвиденные Конституцией жизненные ситуации»³. «В статусе Президента РФ можно выделить и квазисудебную функцию главы государства, реализуемую в полномочиях,

¹ См. подробнее: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 25-28.

² Осетров С.А. Функции президентской власти в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 1. С. 32.

³ Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 456; Кириллов Ф.В., Матейкович М.С., Ульянов В.И. и др. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. С. 144. URL: <https://b-ok.cc/book/3152313/128554> (дата обращения: 15.08.2020).

определенных ст. 85 и п. «в» ст. 89 Конституции РФ, а также его деятельности по обеспечению конституционной законности в стране»¹. В совокупности с правом назначения судей, Президент РФ имеет колоссальное влияние на судебную власть. Ключевое значение для его статуса имеет ст. 80 Конституции РФ, согласно которой Президент – не только глава государства, определяющий внутреннюю и внешнюю политику, но также лицо и представитель нашей страны, закрепляющий координирующие функции в системе публичного управления. Право на обеспечение согласованности в работе органов управления всех элементов публичной власти поднимает статус президента над органами государственной власти и органами местного самоуправления, делает его арбитром управления, возводит в роль стержня публичной власти, указывая на его надвластное по отношению к ветвям государственной власти положение. Это придает ему независимый центральный статус в системе органов публичной власти с одной стороны и выводит его в ранг самостоятельного компонента всей этой системы – с другой стороны. В семантической структуре выражения «единая система органов публичной власти» Президент РФ олицетворяет единство, «обеспечивает конституционно-правовые механизмы и содержание генетического, структурного и функционального типов целостности государства»². «Воздействуя правовыми средствами на законодательные органы власти, обеспечивает реализацию и защиту суверенной воли народа на всей территории государства»³. Таким образом, считаем, что Президент РФ, имея государственную природу, является вторым самостоятельным компонентом единой системы публичной власти в России.

Конституция РФ установила три уровня правового регулирования. К ним относятся федеральный уровень, уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления. Первые два уровня символизируют государственную публичную власть. Это и есть третий элемент единой системы публичной власти.

¹ Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М., 2005. С. 256.

² Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М.: Экономика, 2005. С. 248.

³ Дегтев Г.В. Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. М.: Юрист, 2003. С. 114-115.

Государственная власть едина и скоординирована Президентом РФ. Она «распространяется на все общество (это единственная власть, которая имеет отношение ко всем лицам, проживающим в данной стране, является общеобязательной); носит публично-политический характер (призвана выполнять общественные функции, решать общие дела, упорядочивать процесс удовлетворения различного рода интересов); опирается на государственное принуждение (имеет право применять силу, когда это необходимо для достижения законных, справедливых целей); осуществляется специальными лицами (чиновниками, политиками и т.п.); устанавливает систему налогов; организует население по территориальному признаку; характеризуется легитимностью и легальностью»¹. Государственная власть имеет горизонтальное и вертикальное деление.

В основу вертикального деления положен территориальный принцип разграничения властных полномочий. Формально Россия – федеративное государство. Согласно учению А.И. Ильина, «в отличие от государства унитарного, которое состоит только или в основном из административно-территориальных единиц, составными частями федерации являются государства-члены, государственные или территориальные образования. Федерация в ее точном смысле возможна, таким образом, там, где имеется наличие нескольких государственных образований, стремящихся к объединению»². Большинство субъектов РФ никогда не были государственными образованиями и являются обычными административно-территориальными единицами, поэтому, рассматривая понятие федерализма через призму нашего государства в целом, можно говорить о квазифедерализме. Это обстоятельство, впрочем, не оказывает явного влияния на взаимоотношения между территориальными уровнями государственной власти и развитие местного самоуправления в стране. По мнению основателя теории несuverенных государств Георга Еллинека, «государства,

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 120.

² Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. / сост., вступ. ст. и коммент. Ю.Т. Лисицы. М.: Русская книга, 1993. Т. 1. С. 206–207.

вошедшие в федерацию или присоединенные к империи, хотя и сохраняют определенный объем власти, в то же время полностью утрачивают суверенитет»¹, т.к. существует два основных показателя верховенства суверенной власти: «первый признак, – отмечает он, – проявляется преимущественно вовне, в отношениях суверенного государства с другими державами, второй – во внутренних отношениях по сравнению с входящими в состав государства лицами»². Это суждение возникает из присущих государству характеристик, которое «есть носитель всей публичной власти, и поэтому всякое право на отправление публичных функций в государстве может исходить только от него самого»³.

Конституция РФ отводит каждому уровню власти определенную компетенцию. В ней нет детализированного распределения полномочий по конкретным предметам ведения. Однако через призму предметов ведения осуществляется разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. Детальное регулирование этот вопрос получил в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Субъекты РФ наделены собственными полномочиями, и этот уровень является полноценной формой организации государственной власти, поскольку бывшая государственность и территориальная автономия субъекта РФ не является ядром его характеристики в качестве самостоятельного уровня государственной власти.

Конституционный Суд РФ установил, что «существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации имеет... территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и

¹ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Георг Еллинек. – СПб.: Юрид. центр Пресс. – 2004. С. 248.

² Цит. по: *Чернов С.Н.* Георг Еллинек о свойствах государственной власти и современные взгляды на суверенитет // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2004. № 2. С. 7.

³ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. С. 449.

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

функционирования системы органов государственной власти»¹. Из этого не следует, что органы субъектов РФ представляют собой отдельную форму государственной или публичной власти. Здесь мы разделяем точку зрения К. Маркса, отрицающего наличие суверенитета у субъектов федерации: «две суверенные власти не могут одновременно, бок о бок функционировать в одном государстве. Это нелепость вроде квадратуры круга»². Такая точка зрения в полной мере отражает утопичность идеи о необходимости полной автономности местного самоуправления, которая, как считают некоторые ученые, якобы «позволяет вовремя выявлять ошибки, не масштабировать их»³.

Низовой, наиболее приближенный территориально к населению, этаж власти занимает местное самоуправление. По мнению профессора А.Н. Кокотова, «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный “третий” уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны»⁴. Мы уже отмечали, что в целях обеспечения согласованного

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. / 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 6. С. 348.

³ Галямина Ю. Местное самоуправление: яма на дороге. В Конституции закрепляют принцип «начальнику видней» // Новая газета. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83556-mestnoe-samoupravlenie-yama-na-doroge> (дата обращения: 09.08.2020).

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»

функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти создан Государственный Совет РФ. Несмотря на то, что органы местного самоуправления входят в эту единую систему, представители муниципалитетов не входят в число его обязательных членов. Диспозитивная норма, дающая право Президенту РФ включать представителей местного самоуправления в состав Госсовета (ч. 2 ст. 9), не отвечает принципу согласованности функционирования органов публичной власти. Муниципальные образования вновь остаются в роли подвластного субъекта, вынужденного выполнять предписания государственных органов без согласительных процедур с ними. Здесь рассыпается выведенная судьей Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотовым концепция российского федерализма, представленная в виде равнобедренного треугольника. Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти логически должно было повлечь включение их представителей в состав Госсовета, координирующего эту власть, поэтому «неясно, почему в состав Государственного Совета по должности не входит руководитель единого общероссийского объединения муниципальных образований и руководители советов (объединений) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, например, по одному от каждого из федеральных округов. Ведь речь идет о координации всех трех ветвей публичной власти, а представительство муниципальной власти, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, осуществляет на федеральном уровне единое общероссийское объединение муниципальных образований»¹.

Местное самоуправление нельзя противопоставлять государственной власти или развивать идею о ее полной автономности, обосновывая это нормами ст. 12 Конституции РФ. В.А. Четвернин уверен, что нормы этой статьи закрепляют вертикальное деление власти и утверждать иное «означает допускать две

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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2. (далее – Постановление № 30-П)

¹ *Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. 2021. № 2. С. 54.

конкурирующие системы публичной политической власти. Причем через каждую из них реализуется “власть народа”»¹. О единстве государственной и муниципальной власти говорил судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук в Особом мнении по так называемому удмуртскому делу: «Местное самоуправление учреждается государством как публично-властный институт и государством же организуется – в виде системы органов местного самоуправления, находящейся в единстве с системой органов государственной власти»². Существенным различием этих двух компонентов публичной власти является подзаконность деятельности органов местного самоуправления. «На это обстоятельство обратил внимание еще в 1920-х гг. Л.А. Велихов, отмечавший, что центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью...»³.

Также, как и на других уровнях публичной власти, первое приоритетное место среди форм самоуправления законодательно отведено формам непосредственной публичной власти. «Местное самоуправление является не просто формой децентрализации власти, самостоятельности местных органов, оно выражает идею самоорганизации самих местных жителей»⁴. «Демократическое участие – институциональная категория компетенции местного самоуправления, и нельзя недооценивать вытекающий из Конституции примат прямого волеизъявления в системе муниципальной демократии»⁵. Это логично вытекает из ч. 2 ст. 130 Конституции РФ. «К сожалению, на практике она реализуется слабо. Референдумы проводятся очень редко и касаются главным образом

¹ Автономов А.С., Бондарь Н.С., Ковалев А.М. и др. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 101.

² Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации: сборник судебных решений федеральных судов / сост.: Л.В. Гильченко, А.Н. Дементьев, Л.Е. Лаптева; вступ. статья, коммент. А.Н. Дементьева. М.: Юристъ, 1997. С. 47-48.

³ Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004. С. 102.

⁴ Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. Омск: ОмГУ, 2002. С. 147.

⁵ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 101.

территориального устройства местного самоуправления и “самообложения” населения. В решении других важных дел граждане по-прежнему играют совещательную роль или вообще никакой роли не играют. Самоуправление заменяется управлением через соответствующие органы...»¹ Органы местного самоуправления являются второй группой форм местного самоуправления. Они, также как и органы государственной власти, являются частью единой системы органов публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). «Это развитие базовой конституционной нормы о том, что суверенный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Здесь важно понимать, что единая система публичной власти, частью которой объявляются органы местного самоуправления, не равнозначна системе органов государственной власти, в которую они по-прежнему не входят»². Так же, как и органы государственной власти, они выполняют управленческие функции для реализации единых, закрепленных в Конституции РФ публичных интересов населения муниципального образования, отраженных в вопросах местного значения. Системный анализ ч. 2 ст. 3, ст. 71, 72, 73 Конституции РФ показывает, что всей полнотой власти по всем существующим предметам ведения России обладают органы государственной власти различных территориальных уровней. Это указывает на то, что категория «вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 130), обозначая предметы ведения местного самоуправления, является частью государственных предметов ведения, которая добровольно передается местному сообществу для ответственного выполнения без вмешательства государства. А самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ) означает, что государство отдает муниципалитетам отдельные полномочия по решению части государственных

¹ *Васильев В.И.* Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. М.: Норма. 2015. № 3. С. 8.

² *Петухов Р.В.* Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления? // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения: 16.08.2020).

публичных дел, переданных им в виде вопросов местного значения. Как видим, население муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность осуществляет часть государственных функций с учетом различных особенностей проживания на данной территории в своих интересах. Частичное выведение ряда вопросов из государственной сферы в муниципальную необходимо самому государству. Во-первых, вопросы, которые переводятся в разряд местных, должны реализовываться под контролем самого населения, поскольку от этого зависит качество его жизни. Во-вторых, частичная разгрузка государственного механизма позволяет органам государственной власти сосредоточить свои усилия на вопросах, от которых зависят суверенитет государства, обороноспособность, макроэкономика в масштабах страны или отдельного региона, публичные интересы граждан всего государства или отдельного субъекта РФ. То есть «эффективно управлять государством невозможно без включения в процесс управления органов местного самоуправления»¹.

Одной из наиболее важных характеристик публичной власти, учитывая ее неоднородность и полиэлементность, является причинно-следственная связь между субъектами, вступающими во властеотношения, образующие своеобразную политико-правовую материю общества. Исследование государственной власти как одного из вариантов каузальных отношений проводилось еще Томасом Гоббсом (1588–1679)². Властеотношения относятся к разновидности правоотношений. Эти отношения в нашем государстве складываются в процессе осуществления власти органами публичной власти, включающими в свою систему: Президента РФ вместе с органами, обеспечивающими его деятельность; органы государственной власти федерального и регионального уровней; органы местного самоуправления. Властеотношения необходимо отличать от общих правовых управленческих связей. «Общие властные связи имеют неперсонифицированный, абстрактный

¹ *Россинский Б.В.* Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // *Административное право и процесс.* М.: Юрист. – 2022. – № 7. С. 4-8.

² См. подробнее: *Гоббс Т.* Указ. соч. 1991. С. 139-288.

характер и образуются между всеми потенциальными участниками будущих властеотношений, подпадающими под действие указанных норм. Властеотношения – это связи конкретные, персонифицированные, их возникновение, помимо вступления нормы в силу, требует наступления и иных дополнительных юридических фактов»¹. Сущность властеотношений заключается в навязывании юридически оформленной воли властвующего субъекта подвластному субъекту, направляя его работу или усилия в реализации своей компетенции в определенное выгодное (или необходимое) направление. Конституционное правовое регулирование достаточно четко иллюстрирует системность и взаимосвязанность элементов публичной власти и органов публичного управления. Власть едина, она осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления. У органов управления единые публичные цели, реализуемые в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Учитывая суверенность государственной власти и ее верховенство, в иерархии между элементами публичного управления органы государственной власти являются вышестоящими, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из этого следует, что в связке, где субъектами властеотношений являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, первые исполняют роль властвующих, а вторые – подвластных. Иначе управление в государстве построено быть не может. Государство само выбирает степень и объем децентрализации и деконцентрации своей государственной власти. Делает оно это вовсе не для того, чтобы самоуправление бесцельно существовало как необходимый атрибут или принцип демократического государства. Наличие самоуправления само по себе не делает страну более демократичной. Демократичной держава становится тогда, когда существуют эффективные механизмы и формы народовластия. Они могут и должны применяться не только на муниципальном, но и на государственном уровне.

¹ *Иванов Р.Л.* Властеотношение как вид правового отношения // Вестник Омского университета. Сер.: Право. Омск, 2011. № 1 (26). С. 13.

Поэтому децентрализация власти в государстве должна учитывать следующее: а) местное самоуправление необходимо для разгрузки органов государственной власти от ряда вопросов, которые проще решить на местном уровне; б) при отнесении вопросов к разряду местных необходимо учитывать степень заинтересованности населения в их решении; в) население должно быть наделено полномочиями для самостоятельного решения вопросов местного значения исходя из своих интересов, инфраструктурных, географических, климатических и иных условий; г) объем финансирования тех или иных предметов ведения должен быть в ведении самих муниципалитетов для рационального и равномерного развития территории.

Однако из конкуренции конституционных норм о единстве публичной власти (ч. 3 ст. 132), но организационной обособленности органов местного самоуправления и наличия у них собственных полномочий (ст. 12) вытекает сложность механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. С одной стороны, единство органов публичного управления, общность публичных интересов, организующее воздействие и правовое регулирование со стороны Президента РФ и различных ветвей и уровней государственной власти, единая государственная территориальность и государственный суверенитет означают наличие прочных правовых управленческих связей между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С другой стороны, организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления говорит о наличии у них определенной самостоятельности и о том, что не все управленческие связи реализуются в конкретных властеотношениях. Вместе с тем практика и современное правовое регулирование свидетельствуют о стремлении к формированию централизованной системы управления. Поправки, принятые в Конституцию РФ, дают возможность сформировать субординационную модель публичной власти на всех уровнях, включая муниципальный. Этому способствуют многие организационные нормы. Так, классические нормы ст. 72 Конституции РФ о том, что установление общих принципов местного самоуправления находится в

совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в случае необходимости могут теперь использоваться как дополнительное правовое регулирование компетенции федерального центра, осуществляющего (в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ) организацию публичной власти. С помощью этой нормы и ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ можно нивелировать положения ст. 12 Конституции РФ и сформировать монолитную надстройку правовых норм, регулирующих функционирование публичной власти, включающей органы как государственного, так и муниципального управления.

Между Президентом РФ и главой любого муниципального образования существует общая властная связь. Существуют также предпосылки возникновения властеотношений. Одной из таких предпосылок является норма ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой глава муниципального образования может прекратить исполнение полномочий в результате выражения ему недоверия Президентом РФ. Однако пока не наступит юридический факт открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального образования, властеотношение не будет реализовано. Властеотношения реализуются посредством издания властвующим субъектом общеобязательных правил поведения, адресованных подвластным субъектам. Их можно характеризовать с помощью категорий «взаимодействие» и «взаимоотношение». Взаимодействие органов предполагает активную динамику реализации своего статуса всеми органами публичной власти. Например, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) предусматривает полномочия по вопросу охраны здоровья граждан у федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Федеральные органы передают

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

часть своих полномочий региональным органам, которые, в свою очередь, в соответствии с ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 323-ФЗ и ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ могут передавать часть своих полномочий органам местного самоуправления. В этом случае, как и во многих других, осуществляется активное многостороннее нормотворческое и правоприменительное компетенционное взаимодействие различных органов публичной власти по вопросу охраны здоровья граждан.

В свою очередь, взаимоотношения предусматривают активную реализацию своих полномочий властным субъектом управления по отношению к подвластному субъекту и пассивное выполнение предписаний последним. Так, при проведении процедуры роспуска представительного органа местного самоуправления органами государственной власти субъекта РФ, в соответствии со ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, образуются властеотношения, где властные субъекты в лице высшего должностного лица и законодательного органа государственной власти субъекта РФ вступают в правоотношения с представительным органом муниципального образования. Вместе с тем нельзя утверждать, что действия всех субъектов данных правоотношений направлены на единый результат. Их стремления могут различаться. Взаимоотношения возникают, но о взаимодействии речи нет. Местный представительный орган как подвластный субъект может при этом всячески препятствовать своему роспуску, пользуясь правовыми нормами.

Таким образом, органы государственной и муниципальной власти имеют плотную правовую взаимосвязь, взаимодействуют и вступают в правоотношения, при этом органы местного самоуправления должны быть организационно обособленными, поскольку именно этот факт подтверждает их невхождение в систему органов государственной власти, является причиной постоянных дискуссий ученых и практиков.

Из анализа конституционных норм и теоретических воззрений следует, что единая система публичной власти – это совокупность **форм непосредственной публичной власти и, координируемой Президентом РФ системы органов**

единой системы публичной власти, связанных прочными правовыми связями и вступающих в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий. Целью такой системы является эффективность реализации власти, построение экономически сильного правового государства с мощным внешнеполитическим имиджем и патриотичным, уважающим свою власть населением. В свою очередь, органы единой системы публичной власти представляют собой **единую, согласованно функционирующую, координируемую Президентом РФ совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющих между собой прочные правовые связи, вступающих в разнообразные властеотношения для реализации необходимых публичных интересов по правилам властвующего субъекта на подведомственной ему территории.**

Для четкого и правильного понимания того, чье согласованное функционирование и взаимодействие обеспечивает Президент РФ, необходимо изменить определение понятия органов местного самоуправления, закрепленное в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, и изложить его в следующей редакции: «органы местного самоуправления – это негосударственные органы публичного управления муниципальным образованием, формируемые непосредственно населением и (или) представительным органом муниципального образования с участием органов государственной власти и государственных должностных лиц, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в интересах государства и населения соответствующей территории».

Такие изменения станут первыми шагами формирования модели межуровневого взаимодействия с сохранением организационной самостоятельности местного самоуправления.

Глава 2. Современная концепция соотношения государственной и муниципальной власти

2.1. Генезис государственной политики в области местного самоуправления

Отечественная политика в сфере децентрализации государственной власти неоднократно переживала периоды как укрепления централизации, так и ее послабления. Это оказывало свое влияние на формы управления, виды органов и должностных лиц. История свидетельствует о том, что само по себе придание органам, осуществляющим самоуправление, статуса негосударственных не означает устремленность государства к развитию демократизма, расширению народного представительства и тенденций к децентрализации государственной власти. Помимо придания видимой автономности, существует немало способов централизации органов, не входящих в систему государственной власти. Российская модель управления неоднократно видоизменялась и перестраивалась. На нее оказывали влияние как внешнеполитические факторы (татаро-монгольское нашествие и другие периодические войны), так и внутренние катаклизмы (покушения на князей и царей, революции).

Как и термин «публичная власть», понятие «местное самоуправление» появилось относительно недавно, однако самоуправление для нашего народа является исконной формой публичной власти. Изначально, во времена появления государства и на этапе феодальной раздробленности, сильные самоуправленческие начала существовали не столько по воле князя, высшего боярского сословия и аристократии в лице дружины, сколько благодаря родоплеменным историческим традициям, сопровождавшим развитие русской государственности.

Один из ведущих ученых в области муниципальной истории России и зарубежного опыта самоуправления профессор В.В. Еремян, характеризуя частое перемещение князей с престола одного города на престол другого, отмечал: «Князь

не прикреплялся к месту владения, к тому или другому “столу” ни династическими, ни даже личными связями. Он приходил и иногда довольно скоро уходил, являясь как бы “политической случайностью” для той или иной древнерусской земли. Местное население, естественно, стремилось заручиться сильной, авторитетной, но более того – постоянной публичной властью, которая бы не приходила и не уходила, подобно князю, а была своей и лучше всего созданной ходом самой истории»¹. Этой «властью были самоуправляющиеся древнерусские волостные города»², которые выступали в роли «представителя племени»³. Сами же племена «не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, и потому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим»⁴. Таким образом, принцип территориальности самоуправляемой общности был заложен еще в древней Руси, где взаимоотношения между разными уровнями публичной власти (в лице великого князя и удельных князей) строились не всегда на основе права и «не на подчинении институционально нижестоящих властных структур иерархически вышестоящему, а исключительно на личной симпатии или антипатии»⁵. Однако в самих городах власть осуществлялась не только князьями. Например, в Великом Новгороде были основательно развиты самоуправленческие начала. Основой и низовым структурно-территориальным подразделением такого самоуправления была улица во главе с уличным старостой. Улицы составляли сотни. Из двух сотен формировался «конец». Его возглавлял выборный «кончанский» староста, реализующий оперативные дела «конца» под контролем

¹ *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Академический Проект, 2005. С. 760.

² *Иоселиани П.И.* Описание города Душета Тифлисской губернии / соч. Платона Иоселиани, действ. чл. Одес. о-ва истории и древностей и чл. кор. С.-Петерб. археол.-нумизмат. // Записки Кавказского отделения русского географического общества. Тифлис. 1860. Кн. 5. С. 38.

³ *Историография истории России до 1917 г.: учебник для студентов высших учебных заведений: в 2 т. / [А.Г. Кузьмин, М.Ю. Лачаева, Н.М. Рогожин и др.]; под ред. М.Ю. Лачаевой.* М.: Гуманитарный центр ВЛАДОС, 2003. (Вологда: Полиграфист). Т. 1. С. 78.

⁴ *История крестьянства в Европе: Эпоха феодализма. в 3 т. / гл. ред. [З.В. Удальцова и др.]. Формирование феодально-зависимого крестьянства / [З.В. Удальцова, Ю.Л. Бессмертный, А.Я. Шевеленко и др.].* М.: Наука, 1985. Т. 1. С. 86.

⁵ *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству). С. 621.

«кончанского» схода. Объединение всех «концов» и было общиной Великого Новгорода¹. Такие структуры были прототипом органов местного самоуправления. Они имели достаточно сильные позиции в системе властных отношений. Для этого были серьезные основания. Во-первых, население с помощью высшей формы самоуправления, которым являлось вече, могло, как пригласить князя на княжение, так и выгнать его. «Вольность в князьях» появилась в 1136 г. после изгнания киевского князя Всеволода Мстиславича за побег с поля боя. С князьями стали заключать договор. Во-вторых, княжеская дружина должна была охранять границы и государство от небольших набегов, но справиться самостоятельно без народного ополчения в серьезных военных действиях не могла. В-третьих, бурное развитие купечества содействовало экономической зависимости князя и его дружины от купцов, так как оплата службы дружины требовала серьезного финансирования.

Высшим демократическим органом управления, решавшим все самые серьезные государственные вопросы, было Вече. Помимо того, что оно решало вопросы войны и мира, оно было высшим законодательным и судебным органом. С помощью него также избирали высших должностных лиц (посадник, тысяцкий, владыка). Оперативным управлением республикой занимался высший исполнительный орган – Совет господ. «В него входило 50 человек: посадник, тысяцкий, владыка, князь, кончанские и сотские старосты, бывшие («старые») посадники и тысяцкие. Подавляющее большинство членов совета принадлежали к влиятельным боярским родам, поэтому реальная власть была в руках бояр и связанной с ними купеческой верхушкой»². Однако вечевая власть была характерна не всем городам-республикам. Яркими представителями демократизма в принятии решений были Великий Новгород и Псков. В остальных городах формы прямого волеизъявления такого значения в решении наиболее важных вопросов и назначении должностных лиц не играли. Там Посадник был наместником Князя, а

¹ См. подробнее: *Ключевский В. О.* Сочинения: в 9 т. / под ред. В. Л. Янина. М.: Мысль, 1987–1990. Т. 1. Курс русской истории. Ч. 1 / предисл. В. Л. Янина, В. А. Александрова; послесл. и коммент. В. А. Александрова, В. Г. Зиминой. М.: Мысль, 1987. С. 52-57.

² Организация управления в Великом Новгороде // Репетитор. URL: <http://rrepetitor.ru/udel/organizatsiya-upravleniya-v-velikom-novgorode/> (дата обращения: 08.02.2021).

не Веча. Таким образом, в некоторых городах древней Руси самоуправление и власть народа имели сильные позиции. Представители государства вынуждены были, в силу вышеуказанных обстоятельств, считаться с населением и особенно с разбогатевшей на купечестве и ремеслах ее части.

Дальнейшие исторические события по-разному влияли на развитие самоуправленческих начал в обществе и государстве. Серьезный кризис самоуправление претерпело в момент татаро-монгольского нашествия. «Иго способствовало усилению княжеской власти и ослаблению вечевого элемента... Иго надолго отделило Русь от Западной Европы, где посчитали, что Русь вообще прекратила свое существование. Оно способствовало появлению на Руси деспотической монархии»¹.

В дальнейшем, после Куликовской битвы (8 сентября 1380 г.), произошла необходимая для укрепления государственной обороны централизация, которая в конечном итоге привела к абсолютизму. На этом этапе происходило укрепление царской власти за счет различных способов присоединения к Московскому государству земель других княжеств. Иван III использовал всевозможные пути, вплоть до приобретения за деньги земель княжеств, как это произошло в 1447 г., когда он «купил у одной из линий ростовской княжеской династии их вотчину – половину Ростова и Ростовского княжества»². Он же в процессе борьбы за земли Новгорода и Пскова с литовским князем Казимиром, 15 января 1478 г. вывез из Новгорода вечевой колокол в Москву и искоренил остатки вечевой власти, которая к тому времени потеряла самоуправленческую сущность и отражала лишь волю знати³. В итоге Иван IV Грозный привел царскую власть к абсолютизму.

Новый активный импульс развития самоуправления вновь получило в период проведения «великих реформ» Александра II. Первой и наиболее значимой из них стала Крестьянская реформа 1861 г., имевшая свою предысторию и начальную

¹ Русское государство в период феодальной раздробленности и монголо-татарского завоевания. Борьба Руси за независимость в XII–XIII вв. // Studwood.ru. URL: https://studwood.ru/1261181/istoriya/sistema_upravleniya_rusi_period_mongolo_tatarskogo (дата обращения: 08.02.2021).

² Пчелов Е. В. Монархи России. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 262.

³ См. подробнее: Пчелов Е. В. Монархи России. С. 262-263.

подготовку в виде Манифеста о трехдневной барщине (принял Павел I в 1797 г.) и Указа о вольных хлебопашцах (принял Александр I в 1803 г.).

Во втором разделе Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления»¹ (далее – Положение), подписанного Александром II 19 февраля 1861 г. вместе с Высочайшим Манифестом «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей»² (далее – Манифест), было регламентировано самоуправление низшего территориального звена – села и волости. В нем закреплён ряд территориальных принципов, применяемых в современном законодательстве. Так, из смысла норм главы 1 (ст. 40-45) «Об образовании сельских обществ и волостей» следует, что волость могла состоять из сельских обществ, состоящих из крестьян, проживающих на земле одного помещика. Они представляли собой часть населённого пункта, целый населённый пункт или объединение нескольких небольших населённых пунктов и (или) хуторов. Если в селе проживало более двух тысяч ревизских душ (ст. 43 Положения), территория одной сельской общины могла быть одновременно волостью. В такой волости волостной старшина выполнял полномочия сельского старосты (примечание к ст. 84 Положения). Состав волости напоминает состав современного сельского поселения. Однако в отличие от современного управления в сельском поселении, состоящем из нескольких населённых пунктов, не только волость, но и сельское общество имели свои органы управления. К сельским органам относились сельский сход и сельский староста (ст. 5 Положения). Волостное управление составляли: волостной сход, волостное правление во главе с волостным старшиной и волостной крестьянский суд (ст. 69 Положения). Волостное правление состояло из избранных на сельских сходах сельских старост, волостного старшины и из других лиц, избранных волостным сходом для решения вопросов сельского управления. При этом органы сельской общины во многом подчинялись и были подконтрольны волостному

¹ ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 36. Ч. 1. № 36657. СПб, 1861. С. 141-169.

² ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 36. Ч. 1. № 36650. СПб, 1861. С. 128.

управлению, наделенному помимо общих местных вопросов полицейскими и судебными функциями. Решение вопросов, имманентных исполнительной и судебной властям, свидетельствует о широте компетенции и глубине внедрения самоуправленческих начал на сельском уровне в сферу публичных, в том числе государственных, предметов ведения. Тем не менее, регулируемое Положением самоуправление не распространялось на все слои населения. Эти нормы регламентировали жизнь крестьянского сословия. Они не управляли жизнью помещиков, которые наделялись вотчинной полицией и попечительствовали над обществом крестьян (ст. 18 Манифеста). Для разрешения земельных споров между помещиками и крестьянами создавались специальные Положения и органы, не входящие в систему сельско-волостного управления. К ним относились: мировые посредники; уездные мировые съезды; губернское по крестьянским делам Присутствие. Крестьяне и создаваемые ими учреждения не были полностью самостоятельными. Помимо опеки помещика, они еще подчинялись губернским и уездным органам государственной власти (ст. 19 Манифеста). Даже прием новых членов в сельское общество осуществлялся только с согласия помещика (ст. 142 Положения). Александр II стал царем в непростое время, шла Крымская война, денег не было и нельзя сказать, что он всей душой стремился ко всем реформам, но он понимал их острую необходимость, поскольку в стране все чаще стали возникать народные волнения. В апреле 1856 г. император Александр II поехал в Москву и выступил там перед предводителями дворянства примерно с такой речью: «Слухи носятся, что я хочу объявить (в некоторых списках сделать) освобождение крепостного состояния. Это несправедливо, а от этого было несколько случаев неповиновения крестьян помещикам. Вы можете сказать это всем, направо и налево. Я говорил то же самое предводителям, бывшим у меня в Петербурге. Я не скажу вам, чтобы я был совсем против этого; мы живем в таком веке, что со временем это должно случиться. Я думаю, что и вы одного мнения со мною; следовательно, гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, нежели

снизу»¹. Уже сама речь во многом предопределила отношение царской (государственной) власти к самоуправлению.

Безусловно, реформой был решен концептуальный вопрос – ликвидация крепостного права. В то же время положение освобожденных от рабства крестьян не везде и не во всех случаях стало для них более привлекательным. Несмотря на то, что обязанности состоять в сельском обществе у крестьян не было, поскольку оно было членским, выйти из него вступившему члену было непросто. «Выкупные платежи платило ежегодно совокупно сельское общество, а крестьянин не имел права отказаться от надела и сменить место жительства. На это надо было получить согласие сельского схода. Такое согласие давалось с большим трудом, поскольку платежи являлись общей повинностью. Это называлось круговой порукой»². Помимо экономической зависимости за земельный надел (который не всегда устраивал арендатора), крестьяне получили массу обязательств перед сельским и волостным правлением, а также государственными структурами. Перечисленные в ст. 9 Манифеста выполняемые за крепостных обязанности помещика легли на плечи самих крестьян. Из этого следует, что государственная политика, направленная на развитие местного самоуправления, носила сословный характер, была половинчатой, недоработанной и была, скорее, вынужденной мерой. Сельские общины имели полную самостоятельность лишь в вопросах, касающихся их самих. По другим вопросам они были подконтрольны, зависимы и даже подчинены помещикам и государственным органам.

Крестьянская реформа была начальным этапом реформирования системы государственного управления. Другим шагом в развитии самоуправленческих начал и государственной политики, направленной на децентрализацию государственной власти, стали земская и городская реформы. Именно в это время термин «местное самоуправление» прочно входит в научную риторику. Н.В.

¹ Левшин А.И. Достопамятные минуты в моей жизни. Записка члена Государственного Совета / Русский архив. М.: Университетская типография (М. Катков), 1885. С. 476. URL: https://runivers.ru/upload/iblock/34d/057_%20tom_Russkiy%20arhiv_1885_vip%205-8.pdf (дата обращения: 28.01.2021).

² Реформы Александра II и отмена крепостного права. URL: https://histerl.ru/kratie_kurs/konspekti/reformi_aleksandra_ii.htm (дата обращения: 30.01.2021).

Шелгунов отмечал: «Земство явилось не в виде уступки каким-то мечтательным либеральным требованиям, а как следствие осознанной правительственной необходимости»¹. Однако хоть и не мечтательное, но требование представительства дворян было. «Оно приобретало характер сделки, компенсации дворянству за утрату личной власти над крепостными. В начале 1862 г. петербургское дворянство поддержало губернского предводителя А.П. Платонова, высказавшегося за введение «народного представительства», подобного земским соборам XVI–XVII вв. Это требование дворянской аристократии носило олигархический характер. Одновременно происходило развитие дворянского либерализма, своеобразным центром которого было тверское дворянство. Его бывший предводитель А.М. Унковский выступал за созыв представительства «от всего народа без различия сословий». За введение представительства выступали и влиятельные дворянские публицисты М.Н. Катков и Н.А. Безобразов. «Обеспокоенное настроением дворянства, правительство приступило к проведению земской реформы»². Основным актом, регулирующим самоуправление на уездных и губернских территориях, стало Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.³ (далее – Положение 1864 г.). Примечательно, что, несмотря на последовательность преобразований, земская реформа, предусматривающая децентрализацию государственной власти на уездном и губернском этажах власти, не рассматривалась как продолжение развития самоуправления на сельском уровне. Сельская и земская модели управления рассматривались как две различные системы самоуправления в одном государстве. Городская модель управления хотя и была, по сути, аналогична земской, но регулировалась отдельным нормативным актом – Городовым положением от 16 июня 1870 г.⁴ (далее – Городовое положение

¹ Наше Отечество: опыт политической истории: в 2 т. / под ред. С.В. Кулешова, О.В. Волобуева, Е.И. Пивовара и др. М.: ТЕРРА, 1991. Т. 1. С. 150.

² История СССР, 1861–1917: учебник для студентов пед. ин-тов по спец. «История» / В.Г. Тюкавкин, В.А. Корнилов, А.В. Кушаков и др.; под ред. В.Г. Тюкавкина. М.: Просвещение, 1989. С. 31.

³ См.: ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 39, отд. 1. № 40457. СПб., 1864. С. 1-14.

⁴ См.: ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 45, отд. 1. № 48498. СПб., 1870. С. 821-839.

1870 г.). Самоуправление в городах было не земским, а общественным. В качестве одного из недостатков земской модели можно отметить не повсеместное инкорпорирование. Средняя Азия, Астраханская, Архангельская и Оренбургская губернии избежали внедрения земства в связи с низкой степенью землевладения и слабым влиянием дворянства. Не введено было земство и на территориях преимущественного проживания нерусских помещиков (Белоруссия, Украина, Польша, Литва, Кавказ). В этих регионах земское самоуправление вводилось постепенно, с 1903 по 1917 г.¹, в том числе постановлениями Временного правительства. Все это свидетельствует о том, что хотя реформы и имели целью привлечение некоторых сословий к самоуправлению, но они не рассматривались в контексте единой системы децентрализации власти. Наличие сословий, на наш взгляд, сыграло в этом значительную роль, несмотря на то, что система выборов в земские и городские органы начала переход от сословного принципа к имущественному. Вместе с тем внедрение самоуправленческих принципов в централизованную модель управления и направление вектора государственной политики в сторону демократизации общества говорит о стремлении Александра II к поиску новых, более эффективных социальных и экономических путей развития. Эти демократические продвижения были с позиций современности очень сдержанными, но для того времени такие преобразования действительно были великими реформами. Даже яркий представитель государственной теории

¹ См., например: Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской от 2 апреля 1903 г. // ПСЗРИ. Собрание 3-е. Т. 23, отд. 1. № 22757. СПб, 1903. С. 334–353. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10023/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021); Положение о губернских и уездных земских учреждениях с последующими к нему изменениями и дополнениями ввести в действие в Астраханской губернии, за исключением земель, отведенных в пользование кочевым инородцам, а равно расположенных в пределах этой губернии земель казачьего войска от 12 июня 1912 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32, отд. 1. № 37238. СПб, 1912. С. 620-623. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021); Закон от 9 июня 1912 г. «О распространении действия Положения о Земских Учреждениях на Оренбургскую губернию» // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32, отд. 1. № 37239. СПб, 1912. С. 623-626. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021); Закон от 9 июня 1912 г. «О распространении действия Положения о Земских Учреждениях на Ставропольскую губернию» // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32, отд. 1. № 37240. СПб, 1912. С. 626-628. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

местного самоуправления Б.Н. Чичерин, который «предпочитал честное самодержавие несостоятельному представительству»¹, считал местное самоуправление «школой для самодеятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»², поскольку «к началу XX века Россия оставалась единственным государством в Европе, в котором отсутствовал парламент, выбираемый населением. Россияне не имели политических прав и свобод, воспринимались правящей элитой как подданные, но не как граждане, с мнением которых необходимо считаться»³.

Земские собрания (представительно-распорядительные органы) и земские управы не входили в систему органов государственной власти, а служба в этих органах и деятельность гласных (депутатов) не относилась к государственной. Формирование органов было очень демократичным на тот момент. Децентрализация шла постепенно. Властная ментальность государственного механизма не позволяла осуществлять этот процесс стремительно. Государство ослабило бюрократичный механизм, но не отпустило земские и городские общественные учреждения в автономное плавание и сохранило контроль и подчинение земских учреждений Губернатору, который своей подписью утверждал все нормативные правовые акты земских и городских органов управления и мог, так же, как и Министр Внутренних Дел (ст. 9, 97 Положения 1864 г.), отменять любые их решения. Земские органы не могли объединяться в ассоциации и союзы, не могли заниматься политической деятельностью. Поэтому первый Всероссийский Земский союз был образован лишь в 1914 г. в период Первой мировой войны «с целью оказания помощи раненым в земских и войсковых госпиталях»⁴. Другими словами, на земство возложили вопросы, «относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда» (ст.

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1899. С. XIX.

² Там же. С. 514.

³ Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/16722/ (дата обращения: 02.02.2021).

⁴ См. подробнее: Земство // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Земство> (дата обращения: 03.02.2021).

1 Положения 1864 г.). Очень точно государственное отношение к земствам охарактеризовал В.И. Ленин: «“самостоятельности” земских учреждений весьма опасались, и боялись давать надлежащее развитие этим учреждениям, вполне понимая, к чему оно поведет... проводили эту реформу лишь в уступку общественному мнению... в то же время лица эти... стремились не давать земству надлежащего развития, придать ему частный характер, ограничить его в компетенции и проч... граф Валуев уже при самой выработке Положения 1864 г. всячески старался ограничить эту власть и поставить земские учреждения под строгую административную опеку... Положение 1864 г. пыталось совместить несогласимые вещи и тем одновременно удовлетворить сторонников и противников земского самоуправления. Первым предлагалась внешность и надежды на будущее, в угоду вторым компетенция земских учреждений была определена крайне эластично»¹. Делая вывод, он отмечает, что «земство с самого начала было осуждено на то, чтобы стать пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»².

Государственная политика в отношении самоуправления при Александре III претерпела значительные качественные изменения, именуемые контрреформами. Короновался Александр III после убийства народовольцами его отца, что сыграло немаловажную роль в направлении его внутренней политики. В своем Высочайшем Манифесте от 29 апреля 1881 г.³, который в дальнейшем стал именоваться манифестом о незыблемости самодержавия, Александр III отдельно остановился на величии таких дел своего отца, как освобождение крестьян и введение местного самоуправления, призвал всех к порядку, консерватизму и, по сути, объявил о

¹ Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // ПСС. 5-е изд. М.: Госполитиздат. 1967. Т. 5. С. 34-35.

² Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма. С. 70.

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. 1881. № 47, ст. 247. С. 491-492. URL: <http://elibrary.ru/bitstream/123456789/3828/1/0001437.pdf> (дата обращения: 02.02.2021).

прекращении реформ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.¹ и Городовое положение от 11 июня 1892 г.² видоизменили модель местного самоуправления и формы ее взаимодействия с государственными структурами. В Именном Высочайшем указе «О введении в действие нового Городового положения» император указал, что старое Положение принесло «в течение двадцати лет своего применения немаловажную пользу. Благоустройство городских поселений заметно поднялось, и улучшились многие условия городской жизни. Но, наряду с этими благоприятными явлениями, в строе и деятельности городских учреждений обнаружилось несовершенство, требующие исправления»³. Эти изменения еще больше ограничили мнимую самостоятельность местного самоуправления. Сделано это было «в целях устранения, прежде всего, взгляда на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его потребностей и установления единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, исходя из признания земского дела делом государственным. Служащие земских и городских органов стали рассматриваться как государственные служащие»⁴. Были введены жесткие дисциплинарные меры к лицам, нарушившим избирательное право, и к гласным, не посещающим заседания без уважительной причины. Самоуправление во многом стало зависимым от Губернатора и Министра Внутренних Дел, которые обладали мощнейшими рычагами влияния на органы самоуправления. Министр Внутренних Дел в случае, если общее число избранных гласных было менее двух третей от общего числа, обладал правом назначения недостающего числа гласных «лицами, состоявшими в сем звании в течение последнего четырехлетия, по старшинству полученных ими, при выборе

¹ См.: ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 10, отд. 1. № 6927. СПб, 1890. С. 493-511. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10003/#page/513/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

² См.: ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 12. № 8708. СПб, 1892. С. 430-456. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10006/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

³ Собрание Указаний и Распоряжений Правительства. 1892. № 69, ст. 728. С. 1619-1620. URL: <http://elib.uraic.ru/handle/123456789/42943> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴ *Фадеев В.И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=3667> (дата обращения: 02.02.2021).

избирательных баллов, а при равенстве баллов – по жребию» (ст. 54 Городового Положения 1892 г.). Государственная власть вновь устремила к централизации и консервативным бюрократическим традициям. За централизацию высказывались ведущие правоведы той эпохи А.Д. Градовский и Б.Н. Чичерин. По мнению Б.Н. Чичерина, «хорошо организованная централизация бесспорно представляет весьма крупные выгоды... Во-первых, она придает единство и силу правительственной власти, во-вторых, за централизацией больше инициативы в проведении реформ, в-третьих, она располагает большими средствами и одновременно сочетает местные потребности с общегосударственными»¹. А.Д. Градовский считал, что только централизованная власть может выступать в качестве «представителя единства национального права и политического единства страны»², поскольку именно она обладает рядом исключительных полномочий, от которых зависит благополучие всего государства. Вместе с тем оба юриста были глубоко просвещенными и обладали широкими взглядами на управление. С точки зрения царской власти Б.Н. Чичерин был оппозиционером. В 1882 г. он был избран головой Москвы, но «был подвергнут сильному давлению со стороны правительства и вскоре ушел в отставку»³. В этот период внимание стало уделяться взаимодействию государственных и земских (городских) органов. Местное самоуправление рассматривалось некоторыми государственными деятелями как элемент демократии, чуждый монархии. Так, министр финансов Ю.С. Витте, высказывая свое негативное отношение к введению земств на западе России и к земскому самоуправлению как элементу конституционной демократии в целом, в записке к Александру III писал: «Нельзя в аристократическом государстве строить систему местного самоуправления на началах господства демократии и всеобщей подачи

¹ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1–3. М.: Типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894–1898. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/> (дата обращения: 03.02.2021).

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. I–III. СПб: Типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/> (дата обращения: 03.02.2021).

³ История СССР, 1861–1917. С. 36.

голосов»¹. Таких же взглядов придерживались и многие другие государственные деятели. Это не случайно. Земская организация имела и ряд недостатков, о которых много написано в трудах историков. Одним из них была избирательная система и состав земских органов. «К 1914 г. состав земских органов... сильно отличался от первоначального... около 70 % из них составляли представители промышленного и торгового капитала России»². Класс этот, по словам современников, «грубый и невежественный... не подготовлен к роли общественного руководителя. Целью его жизни всегда был личный интерес, общественного интереса он не понимал... который метит при помощи думы поставить новый кабак на площади или заключить выгодный подряд... Оттого в наших думах прения устанавливаются таким образом: когда речь идет об общественном интересе, гласные не являются и господствует полнейшее равнодушие... но когда дело идет о местах под кабаки, под лавки, когда выдвигается личный интерес или вопрос о распоряжении и расходовании общественных сумм... – единодушие полное»³. Таким образом, существовали серьезные системные проблемы, мешавшие реализации большого потенциала земств в области решения публичных дел. Избирательные цензы, в соответствии с которыми квартиросъемщики лишались избирательного права, мешали врачам, учителям и другим образованным людям, не имеющим собственности, становиться гласными. На многих территориях, в силу вышесказанного, происходила деградация земских органов.

Земская и городская реформы оказали значительное влияние на формирование местного управления в советское время и в эпоху становления современной истории России. Порядок формирования исполкомов (советских исполнительных органов) из состава советов (выборных представительных

¹ *Татарчуков А.Н.* Городское самоуправление и демократия. М.: Моск. союз потреб. о-в, 1917. С. 6.

² *Еремян В.В.* Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века). С. 497.

³ *Приклонский С.А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб: Издание Ф. Павленкова: Типография Товарищества «Общественная Польза», 1886. С. 263–264. URL: <https://www.elib.tomsk.ru/purl/1-9432/> (дата обращения: 11.02.2021).

органов) прочно закрепился и просуществовал на протяжении всего советского этапа истории.

В период работы Временного правительства было издано большое количество нормативных актов, посвященных порядку организации и деятельности земских органов¹. Исследователи-современники конца монархии – начала советского периода управления традиционно делятся на две противоположных группы – сторонников и противников партии большевиков и всей ее деятельности. Сторонник буржуазии В.В. Руднев списывал неудачи в переустройстве органов местного самоуправления Временного правительства на нехватку средств и считал победы большевиков «идеологическим отображением стихийного разложения внутренней жизни муниципального организма»². В свою очередь М. Рейснер, упрекающий Временное правительство в страхах перед революцией и вытекающих из этого недоработках многих правовых актов, считал, что «...Советам удалось сделать то, чего еще не достигли наиболее демократические страны мира. Все местное управление и самоуправление... построено по одному общему типу, сосредоточено в одних руках и представляет собою целостную гармонически разветвленную систему...»³.

В советский период органы управления всех уровней стали формироваться на основе выборности. Многие юристы того времени отмечали политическую направленность и низкое качество работы Советов, отсутствие специальных знаний и умений у депутатов. Вместе с тем их работа носила целеустремленную общественную направленность в отличие от стяжательских устремлений гласных

¹ См. подробнее: Раздел VII Реформа избирательной системы 1917 года: выборы в органы местного самоуправления / Pravo.studio // Избирательное право. URL: <https://pravo.studio/pravo-rossii-izbiratelnoe/razdel-vii-reforma-izbiratelnoy-sistemyi-1917-65328.html> (дата обращения: 10.02.2021).

² Руднев В.В. Земское и городское самоуправление в 1917 году // Год русской революции (1917–1918 гг.): сб. ст. М.: Земля и Воля, 1918. С. 149.

³ Рейснер М. Октябрьская революция и государственная власть // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сб. ст. М.: Гос. изд-во, 1919. С. 45-56 / Государственная публичная историческая библиотека. URL: <http://elib.shpl.ru/nodes/3727#mode/inspect/page/34/zoom/6> (дата обращения: 11.02.2021); Мамаев А.В. Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917-1918 гг. (на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний): дис... канд. ист. наук. М., 2010. С. 7.

в земских органах предреволюционного периода. Выборы начального советского времени, конечно, носили классовый характер в противовес земским, но на более поздних этапах избирательное право стало общенародным без классовой подоплеки. Однако местные советы изначально предусматривались не только как органы, выполняющие политические функции. Уже в первые месяцы советской власти были приняты важные документы, отражающие основные направления их работы. В «Инструкции о правах и обязанностях Советов»¹ и «Об организации местного самоуправления»², принятых 24 декабря 1917 г., есть четкая установка на решение хозяйственных, территориальных, административных, правоохранных и финансовых вопросов. «Советское самоуправление должно было воплощать в себе как государственные, так и общественные начала. Таковыми могли быть только Советы, органически сочетавшие в себе государственную власть и самоуправление, решавшие все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов местного населения»³.

Советская система управления располагает как сторонниками, так и противниками. Она «имела много минусов. Однако у нее была своя внутренняя логика, причем эта логика была отнюдь не такой авторитарно-вертикальной, как ее сегодня обычно представляют. Ключевым ее парадоксом, с точки зрения стороннего наблюдателя, была строжайшая иерархия: есть завод, он подчиняется тресту, трест подчиняется главку, главк подчиняется министерству, министерство – совмину Союза или республики... очевидно, что такая система просто не могла работать»⁴. И все же она функционировала. Деятельность централизованной

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. Ст. 180. М., 1942. С. 191–192. URL: <https://istmat.info/node/28284> (дата обращения: 11.02.2021).

² Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. Ст. 179. М., 1942. С. 190–191. URL: <https://istmat.info/node/28283> (дата обращения: 11.02.2021).

³ Болтенкова Л. Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов (окт. 1917 г. – июль 1918 г.): учеб. пособие. М.: ВЮЗИ, 1988. С. 25–26.

⁴ Утраченный опыт. Как работало местное самоуправление в СССР // LIVEJOURNAL. URL: <https://marafonec.livejournal.com/9280067.html> (дата обращения: 11.02.2021).

вертикали координировалась и становилась более регионализованной с помощью двух инструментов власти. Во-первых, это были местные советы, которые настраивали работу всех органов власти под местные условия и нужды. Во-вторых, существовала официальная партийная координация, которая помогала местным советам акцентировать внимание государственных органов (милиция, прокуратура и др.), расположенных на территории местного совета, в сторону решения, прежде всего, локально-территориальных вопросов. Существовала также система двойного подчинения местных исполкомов. Они подчинялись своему Совету и вышестоящему исполкому. С другой стороны, эта система одновременно представляла собой модель двойного взаимодействия. «Советская система управления не была идеальной, но горизонтальная координация – это важнейшее условие выживания любого политического режима, и она в советской системе была»¹. По мнению ряда историков, «исследования опровергают беспочвенные утверждения о том, что в годы советской власти местные Советы якобы были бесправны, находились в подчинении партии и поэтому никакой роли ни в политической, ни в хозяйственной жизни страны не играли. Между тем анализ опыта деятельности местных Советов показывает, что на самом деле это было не совсем так. Действительно, по отношению к ним партийные органы были директивными, но их директивы и многочисленные вопросы местной жизни Советы выполняли и решали самостоятельно. Для этого они имели хотя и не достаточные, но самостоятельные бюджетные ассигнования»². И все же этого оказалось недостаточно для формирования эффективной децентрализации в управлении. «Анализ полномочий местных органов власти, закрепленных в Конституции РСФСР 1937 г., позволяет сделать вывод о том, что полномочия указанных публичных институтов составляли такие функции, которые могли

¹ Ведомости ВС СССР. 1987. № 26, ст. 387.

² *Алеценко Н.М.* Особенности деятельности местных Советов в годы Великой Отечественной войны // Россия в XX веке: историки мира спорят: сб. ст. / РАН, Ин-т рос. истории, отделение истории; редкол. И.Д. Ковальченко. М.: Наука, 1994. С. 517.

осуществляться только в непосредственной взаимосвязи с центральной властью»¹. Однако, несмотря на то, что к моменту принятия Конституции СССР сложились все условия для усиления централизации, Конституция (Основной Закон) СССР (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936)² (далее – Конституция СССР 1936 г.) закрепила право населения на непосредственное избрание советов всех уровней. Такая модель стала одной из самых демократичных за всю историю России. Это право существовало вплоть до новейшей истории России, когда в 1993 г.³ вновь стал внедряться порядок делегирования депутатов из городских и сельских представительных органов в представительный орган района.

Существовали в советское время и формы непосредственной демократии. Помимо выборов, с первых лет в Советской России на селе активно созывались собрания и сходы граждан «в целях упорядочения этой работы в сельских поселениях и придания ей планомерности и организованности». Правовое регулирование их проведения осуществлялось Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 14 марта 1927 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях»⁴. Исполкомы и «советы обычно стремились заручиться поддержкой схода по всем мало-мальски важным и ответственным вопросам»⁵. Причем полномочия общего собрания (схода) отличались от компетенции общего собрания членов земельного общества, права и обязанности которого определялись разделом 4 Земельного кодекса РСФСР от 30

¹ Чихладзе Л.Т. «Советская» модель организации местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. М.: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2012. № 10. С. 57.

² См.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

³ Статья 2 Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 1993 г.) // Российские вести. 1993. № 210.

⁴ Собрание узаконений РСФСР. 1927. № 51, ст. 333.

⁵ Анчабадзе Ю.Д. Сельский сход в системе властных отношений в постреволюционном адыгском ауле (1920-е гг.) // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. Майкоп, 2011. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/selskiy-shod-v-sisteme-vlastnyh-otnosheniy-v-postrevolyutsionnom-adygskom-aule-1920-e-gg/viewer> (дата обращения: 15.02.2021).

октября 1922 г. (в ред. от 27 декабря 1926 г.)¹. Иначе говоря, на сельском уровне существовало несколько вариантов решения различных вопросов самими гражданами, а сами решения носили императивный характер. Такая практика проведения сходов получила широкое распространение. С принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»² и Закона РСФСР от 19 июля 1968 г. «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР»³ (в ред. от 21 февраля 1985 г.) наиболее важные вопросы стали решаться местными советами при непосредственном участии граждан. Последующие изменения в этот закон и Указ Президиума ВС РСФСР от 27 августа 1985 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР»⁴ (далее – Указ 1985 г.), утративший силу лишь 1 января 2006 г., только расширяли компетенцию сходов, давая им возможность решать различные вопросы, в том числе самообложения граждан. Указ 1985 г. давал возможность участвовать в соответствующих собраниях и сходах гражданам с 16 лет и, по сути, стал основой возникновения и развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. «Развитие форм участия населения в обсуждении различных жизненно важных вопросов на местном уровне сопровождалось совершенствованием механизмов их проведения и в общегосударственном масштабе»⁵. Основными из них явились всенародные обсуждения. «Только за 10 лет после принятия Конституции СССР 1977 г.⁶ на всенародное обсуждение выносилось более 30 законопроектов и других актов»⁷. Все важные вопросы местного значения, в соответствии со ст. 4 Закона СССР от 30

¹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 68, ст. 901.

² См.: Ведомости ВС СССР. 1968. № 16, ст. 131.

³ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1968. № 30, ст. 1148.

⁴ См.: Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 36, ст. 1269.

⁵ *Зенин С.С.* Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2012. № 3. С. 34.

⁶ См.: Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.

⁷ *Матейкович М.С.* Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи *Д.Л. Златопольского*) // Конституционное и муниципальное право. М., 2010. № 3. С. 24.

июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни»¹, решались советами и исполкомами только после обсуждения с населением. Эта форма взаимодействия с населением впоследствии трансформировалась в местные референдумы и публичные слушания. В сравнении с современным законодательством количество форм непосредственного участия населения было меньше, но они носили императивный характер для местных органов власти, не имели такого количества бюрократических преград для их проведения и чаще применялись при принятии местными органами своих решений. В связи с этим политическая активность граждан была намного выше современной.

Большое внимание в Советском Союзе уделялось деятельности общественных организаций. «Они активно принимали участие в работе органов государственной власти не только Советов, но и подчиненного им исполнительного аппарата. Общественным организациям даже передавались некоторые функции»² исполнительных комитетов.

Несмотря на солидный правовой прорыв в развитии демократических принципов управления и обширные возможности населения в управлении государственными делами, закрепленными в правовой базе Советского Союза, в обществе назревал глубокий кризис, обусловленный проблемами экономического характера, централизацией и руководящей ролью единственной в стране коммунистической партии, нивелирующей своими директивами решения, принятые на всеобщих обсуждениях и собраниях (сходах) граждан.

2.2. Современная государственная парадигма муниципальной власти

Впервые в СССР на законодательном уровне о самоуправлении было сказано в преамбуле Закона СССР от 17 июня 1983 г. № 9500-Х «О трудовых коллективах

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1987. № 26, ст. 387.

² См. подробнее: Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит. 1972. С. 138-139.

и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹. Но речь шла о самоуправлении в экономическом смысле, о повышении роли трудовых коллективов в социалистическом самоуправлении предприятиями. Этим и другими, активно принимаемыми в перестроечный период, нормативными актами «партийные реформаторы от КПСС, сделав ставку на экономическое самоуправление, загнали себя в ловушку рыночных реформ, которых всячески пытались избежать по идеологическим причинам. Вскоре выяснилось, что достичь самоуправления только в экономической сфере невозможно, т.к. оно не существует вне социально-политической жизни»². Первая попытка структурировать местное самоуправление в СССР как форму управления и власти была предпринята в результате принятия Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³ (в ред. от 23 октября 1990 г.) (далее – Закон СССР 1990 г.). В период подготовки первого Закона СССР 1990 г. коллектив разработчиков законопроекта сделал для себя жесткую установку, чтобы «в центре этого Закона был человек, гражданин, и с его позиций рассматривать все задачи»⁴. Основная идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти заключалась в повышении эффективности управления с помощью реализации следующих вопросов:

1. Формирование из советской централизации демократической децентрализации.
2. Ликвидация партийного руководства единственной партии в системе управления на местах.
3. Ликвидация двойного подчинения исполнительных органов.

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1983. № 25, ст. 382.

² Годун П.А. Разработка законодательства о местном самоуправлении в СССР и России в 1983–1993 годах // Вестник Балтийского Федерального университета им И. Канта. Калининград, 2013. Выпуск 12. С. 63.

³ См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16, ст. 267; № 44, ст. 914.

⁴ Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 7.

4. Непосредственное решение проблем, наиболее волнующих население местной территории (в то время административно-территориальной единицы).

5. Создание такой системы местного самоуправления, где решающая роль будет отведена человеку. Жители сами должны принимать решение, кто будет избран в органы местного самоуправления и от их имени решать общие задачи.

При этом основатели Закона СССР 1990 г. Г.В. Барабашев и В.И. Васильев «ни в коей мере не имели в виду отделение местного самоуправления от государственной власти»¹. К.Ф. Шеремет также считал, что «нельзя противопоставлять местное самоуправление и государство»², поскольку «самоуправление развивается не вне, а внутри государственных форм и связано с развитием власти ... органы местного самоуправления не обособлены от государства, но они имеют право решать вопросы местного значения до конца. Этим отличается все, что было, от того, что должно быть»³.

Это предопределило концепцию Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»⁴ (далее – Закон РСФСР 1991 г. № 1551-1), где местное самоуправление определялось через призму системы органов и организаций и осуществлялось в рамках административно-территориального деления. Этот закон, на наш взгляд, является примером для современного законодательства с точки зрения научно-обоснованного, комплексного и отчетливого методологического подхода в определении статуса органов местного самоуправления и их компетенции. Последующие законы (в том числе и Федеральный закон № 131-ФЗ) не имеют четкой компетенционной концепции, делая ее невнятной и разбросанной по отраслевым законам. После принятия в 1993 г. Конституции РФ, был издан принципиально новый Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Рыков А. Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. Москва. 2017. № 3. С. 7.

² Там же. С. 8.

³ Там же. С. 8.

⁴ См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ). Парадигма местного самоуправления в этом законе была построена на базе общественной теории развития местного самоуправления и направлена на развитие самостоятельности регионов и муниципальных образований.

К 2003 г. была сформирована такая система местного самоуправления, при которой жители сами должны были принимать решение по ряду публичных дел: 1) определять территорию муниципального образования; 2) формировать систему органов местного самоуправления, т.е. модель местного самоуправления при обязательном наличии в ней представительного органа; 3) определять структуру органов местного самоуправления и численный состав представительного органа; 4) устанавливать порядок управления муниципальным имуществом и средствами местного бюджета; 5) принимать решение по порядку и условиям приватизации муниципального имущества; 6) определять в соответствии с законом для муниципальных предприятий и учреждений: вопросы создания; порядок работы; вопросы кадрового обеспечения; регулировать цены и тарифы на продукцию и услуги; 7) осуществлять формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также контроль над его исполнением; 8) вести внешнеэкономическую деятельность; 9) образовывать целевые внебюджетные фонды, выпускать муниципальные займы и проводить лотереи; 10) создавать различные муниципальные кредитные организации, в том числе муниципальные банки, и выдавать кредиты; 11) население могло принимать непосредственные решения, а органы местного самоуправления – нормативные правовые акты по своим предметам ведения; 12) жители могли привлечь органы местного самоуправления к ответственности в случае утраты доверия у населения. Порядок привлечения определялся Уставом муниципального образования.

При этом формирование органов местного самоуправления и назначение муниципальных должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускалось ни в какой степени и форме. Появился новый институт муниципальной службы, регулируемый

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506.

Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹ (далее – Закон 1998 г. № 8-ФЗ). По первоначальному замыслу законодателя муниципальная служба осуществлялась по принципам, отличающимся от основ государственной службы. Таким образом, государство вновь определило курс на демократизацию, децентрализацию и расширение самостоятельности местного самоуправления.

При этом слабо учитывался зарубежный опыт эффективных моделей муниципального управления. По мнению Европейской комиссии Совета Европы (далее – Европейская комиссия), несмотря на разнообразие опыта, накопленного за последние три десятилетия в ходе реформ децентрализации во всем мире, было извлечено несколько общих уроков, которые не вполне учтены Россией.

Во-первых, децентрализация – это в высшей степени политический процесс. Глобальные реформы проводятся постепенно и не должны стать неожиданными. В реальном мире децентрализация обусловлена политикой, а не целями развития. Ход децентрализации в конкретной стране (включая ее сроки и последовательность) в первую очередь определяется балансом сил между различными заинтересованными сторонами и их относительной способностью договариваться и формировать разработку и реализацию политики.

Во-вторых, связи между децентрализацией и территориальным развитием почти нет.

В-третьих, важна демократическая основа. Страны, которые внедрились процесс децентрализации, благоприятный для развития, как правило, допускают некоторую степень свободного управления выборными должностными лицами. Эта автономия является необходимым, но недостаточным условием децентрализации для достижения положительных результатов в области развития. Не менее необходима демократическая основа в виде индивидуальных свобод, пространства для значимого участия граждан и эффективных механизмов подотчетности органов. Во многих странах, где политическая культура основана на сильной централизации

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 2, ст. 224.

власти, иерархической лояльности, покровительстве и финансовом неповиновении, прогресс местной демократии и развития серьезно затруднен.

В-четвертых, неравномерное развитие – это риск, которого следует избегать. Национальная политика в области развития часто основывается на внешних подходах, ориентированных на доступ к глобальному капиталу и мировым рынкам. Однако пространственная модель, связанная с этой стратегией, имеет тенденцию создавать территориальные дисбалансы.

В-пятых, эффективная межправительственная система имеет решающее значение. Реформы децентрализации в разных регионах часто были сосредоточены на управлении реформами сверху вниз. Они концентрировались на наращивании технократического потенциала государства, в значительной степени игнорируя восходящую динамику и роль органов муниципального управления как субъектов развития. Опыт показывает, что сотрудничество между различными уровнями власти имеет решающее значение для эффективного обеспечения качества государственных услуг и товаров¹.

Многие тенденции построения неэффективной квази-децентрализованной модели, отмеченные Европейской комиссией, были допущены и в нашей стране. Внушительный объем самостоятельности, «вдруг свалившейся» на плечи населения, демократизм и огромное количество возможностей повлияли на государство в целом не совсем позитивным образом. Муниципальная элита, сформированная на фоне первоначально провозглашенной полной самостоятельности местного самоуправления и получившая широкие властные полномочия, стала использовать властные рычаги в собственных целях, игнорируя не только государственные интересы, но и проблемы жителей муниципального образования. Депутатский состав многих муниципалитетов стал напоминать земских гласных предреволюционного времени, когда у власти оказались не всегда

¹ См. подробнее: European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 7. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/documents/supporting-decentralisation-local-governance-and-local-development-through-territorial> (дата обращения: 03.07.2021).

образованные, но самые предприимчивые, сумевшие сформировать в период перестройки первоначальный капитал люди. Разрушение советской формы управления повлекло за собой изменение мировоззрения и модификацию традиционных инструментальных и некоторых терминальных ценностей¹. Это повлияло не только на модель публичной власти, но и на жизнь рядовых граждан. На фоне резкого обогащения одних людей с одновременным обнищанием других начали формироваться демографические и социальные проблемы, создающие иллюзию возможности легкого заработка и романтизирующие криминалитет. В свою очередь отдельные категории бывших осужденных стали стремиться к легальному статусу неприкосновенности в виде депутатских должностей, а нормы законодательства, позволяющие лицам, замещающим должности муниципальной службы иметь непогашенную судимость, дали возможность гражданам поменять место лишения свободы на должность муниципальной службы. Серьезные проблемы вызвал и не решенный национальный вопрос, вызвавший межнациональные стычки и локальные гражданские войны. Крупнейшим из них стал вооруженный конфликт в Чеченской Республике. В свое время П.А Столыпин говорил: «Дайте государству 20 лет покоя, внутреннего и внешнего, и вы не узнаете Россию»². Вряд ли можно предположить, что, как и в те времена, в ближайшем обозримом будущем в России наступят тихие будни. Вместе с тем наша страна уже 77 лет не ведет отечественных войн, и активных боевых действий внутри государства нет уже с 2000 г., хотя официально режим КТО в Чечне был прекращен лишь в 2009 г. Таким образом, до 24 февраля 2022 г., то есть почти 22 года у нас было внешнее и внутреннее относительное спокойствие. Но можем ли мы сказать, что Россия радикально изменилась? Полагаем, что при колоссальных внешних правовых и политических трансформациях в системе управления, многие

¹ См. подробнее: *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации: Монография. / *А.Н. Савенков.* Москва: Проспект. 2020. С. 312-314, С. 352-359.

² Цит. по: Столыпинские реформы – опыт, необходимый России Путина / Колокол России. URL: http://kolokolrussia.ru/duh-istorii/stolpinskiereform---opt-neobhodimy-dlya-rossii-putina?utm_source=sendpush#hcq=olCPDSp (дата обращения: 19.11.2020).

характерные черты и политические устремления власти к централизации и концентрации не изменились.

Анализ практики реализации норм Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ выявил ряд системных проблем местного самоуправления и взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. В Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления»¹ (далее – Указ Президента РФ № 1370) глава государства отметил, что «для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов РФ) и интересов местных, т.е. общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление», от имени которого, как правило, выступают органы местного самоуправления. Определяя внутреннюю политику государства в отношении местного самоуправления, Президент РФ тем самым показал, что основная идея местного самоуправления поменялась. В ее основу была положена смешанная (общественно-государственная) теория развития местного самоуправления, поддержанная Конституционным Судом РФ. Результатом стала тенденция постепенного привлечения органов местного самоуправления к реализации общегосударственных функций и общих публичных интересов, не всегда совпадающих с желаниями жителей муниципальных образований. Власть становилась более централизованной и монолитной. Начало такому процессу положил принципиально новый Федеральный закон № 131-ФЗ, нормативное содержание которого многократно менялось в сторону укрепления вертикали власти. Его правовая сущность оппозиционна задачам, определенным в Указе Президента РФ № 1370. Это свидетельствует об отсутствии четкой доктрины местного самоуправления. Законодатель ведет поиск оптимальных решений локально, бессистемно, в условиях отсутствия единой парадигмы местного самоуправления. Модель точечного законодательного решения отдельных

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5011.

насуточных проблем показала свою несостоятельность. Она порождает правовую турбулентность в системе публичного управления и нестабильную социально-экономическую ситуацию на муниципальном уровне. Формальное выделение местного самоуправления из системы государственной власти так и не получило реального правового сопровождения для децентрализованной системы управления, нацеленной на развитие всего государства и благосостояния его жителей. Российские реформы в очередной раз подтвердили результаты исследований Совета Европы, согласно которым в странах, неофициально стремящихся к централизации, реформы децентрализации не разрабатываются с учетом высоких целей развития или с целью расширения возможностей органов местного управления как таковых. Для формирования эффективной децентрализованной системы публичной власти необходима политическая поддержка правящих элит. В этом случае можно надеяться на то, что реформирование будет способствовать развитию. По мнению Европейской комиссии, накопленный во всем мире опыт свидетельствует о том, что связь между децентрализацией и развитием зависит от трех факторов.

1. Минимальное стремление к развитию со стороны децентрализующего государства. Децентрализация вряд ли приведет к результатам развития в «хищническом» состоянии, в котором элиты в первую очередь озабочены накоплением богатства и ограничением потенциального доступа к ресурсам других групп общества.

2. Приверженность национальной политике развития местного самоуправления. Наличие государства, ориентированного на развитие, не является достаточным условием для обеспечения того, чтобы децентрализация служила развитию. Государству также необходимо признать конкретный вклад, который муниципальное развитие может внести в достижение целей национального развития, например, путем решения проблем социальной сплоченности или мобилизации дополнительных ресурсов. Это признание необходимо формализовать путем принятия более или менее четкой национальной политики по содействию местному самоуправлению.

3. Признание органов муниципального управления в качестве субъектов развития. Это является третьим условием для установления позитивной связи между реформами децентрализации и развитием. Для того чтобы в полной мере использовать потенциал местного территориального развития, органы муниципальной власти должны обладать достаточным уровнем автономии и подотчетности. Если центральное правительство не будет готово предоставить такое пространство и полномочия органам местного самоуправления, шансы на достижение прогресса будут существенно снижены¹.

То, что современная отечественная модель самоуправления и механизмы его взаимодействия с органами государственной власти далеки от идеала, отмечают и федеральные власти. «В ходе заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России, которое прошло в январе 2020 г., Владимир Путин поручил начать разработку проекта новых Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г.»². Поручения Президента РФ в основном схожи с целями, поставленными в Указе Президента № 1370. Однако практика президентских посылов показывает, что, несмотря на его огромное влияние на всю систему публичной власти, его призывы к выборности мэров³, к развитию реальной демократии и приближению власти к народу⁴ не получают отклика у законодателя. Этот парадокс требует введения ответственности для должностных лиц, отвечающих в пределах своих полномочий за реализацию поручений Президента РФ. Выполнению поручений главы государства должен способствовать и Государственный совет РФ.

¹ См. подробнее: European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 32.

² Дручек С. Обсуждаем Основы госполитики в области развития местного самоуправления // Общероссийский журнал РМП. URL: <http://www.russmp.ru/stat26-1-3.php> (дата обращения: 24.07.2021).

³ См.: Мэров нужно только выбирать: Путин // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1747398.html> (дата обращения: 14.07.2021).

⁴ См.: Поездка в Иваново / События // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/21097> (дата обращения: 24.07.2021).

В настоящее время, несмотря на то, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий и его органы не входят в систему органов государственной власти, муниципальная автономность и самостоятельность сузилась до минимума. Концепция конституционной модели публичной власти и местного самоуправления в ее системе стала четкой. Публичная власть едина и централизована. Формальное невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает какой-либо их автономности. Самостоятельность органов осталась лишь в том, что они сами выполняют законодательно закрепленные за ними полномочия, по некоторым вопросам единых с государственными органами предметов ведения, отнесенных к категории «вопросы местного значения» Централизация власти происходит через призму понятия «единая система органов публичной власти».

Части 1, 1.1 ст. 131 Конституции РФ открывают для органов государственной власти новые легальные возможности ограничения муниципальной самостоятельности в виде активного участия в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления, хотя их инициативное участие в формировании органов было очевидно и легитимировалось Конституционным Судом РФ¹ еще до поправок в Конституцию РФ. Исследование конституционных норм и решений российского органа конституционного контроля приводит к выводу, что до тех пор, пока органы государственной власти будут участвовать в формировании и назначении органов и должностных лиц, а не формировать и назначать их, федеральное законодательство будет считаться реализацией конкуренции норм ст. 12 и ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ. Но если федеральный закон даст возможность государству формировать органы местного самоуправления и назначать должностных лиц, либо влиять на окончательное решение органов местного самоуправления в этом вопросе, то произойдет нарушение ст. 12 Конституции РФ. Формально это означает, что каково бы ни было участие органов государственной власти в организационном процессе

¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

формирования органов муниципальной власти, их решение не должно быть итоговым.

На практике сложилась очень сложная многоступенчатая единая система органов публичной власти, элементом которой являются якобы самостоятельно формируемые и осуществляющие собственную компетенцию органы местного самоуправления, действующие под свою ответственность. На самом деле сформировалась достаточно централизованная модель, характеризующаяся следующими признаками:

1. Органы государственной власти федерального уровня закрепляют в законе общие принципы определения структуры и формирования органов местного самоуправления. Государство при этом может выбирать оптимальные варианты и способы их формирования.

2. Органы государственной власти субъектов РФ имеют возможность на основе сформулированных федеральным законодателем принципов принимать собственные нормы прямого действия по формированию системы и структуры органов местного самоуправления. Они же определяют формы и степень своего участия в «формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» (ч. 1.1. ст. 131 Конституции РФ).

3. Наличие в Уставе муниципального образования перечня органов местного самоуправления и способов их формирования приравнивается к тому, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением¹. При этом Конституционный Суд РФ не учитывает, что население не принимает устав муниципального образования, а формы народного участия в процессе обсуждения проекта Устава (публичные слушания и др.) не имеют императивного характера.

Это означает, что «самостоятельное определение структуры», по сути, отсутствует, поскольку «общие принципы», как правило, дают широкие возможности установления жестких норм субъектам РФ. В результате нормы

¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

федерального закона, предоставляющие широкие возможности муниципалитетам, на практике настолько ограничены законодательством субъектов РФ, что часто органы местного самоуправления не имеют собственного выбора в определении своей структуры.

«Государство само определяет перечень вопросов местного значения и полномочия по ним. Количество их несоразмерно велико. При этом они не всегда имеют локальную сущность, связанную с интересами местного населения»¹. Согласно отчету Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления за 2019 г., «135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления»². Новая инвентаризация полномочий, осуществленная Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в октябре 2021 г., выявила, «что 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1766 полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них 160 отраслевых федеральных законов содержат как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия, и права за пределами вопросов местного значения, 18 отраслевых федеральных законов содержат только полномочия и права за пределами вопросов местного значения»³. По подсчетам ученых, отношения в сфере местного самоуправления регулируют 195 федеральных законов, включая Конституцию РФ⁴. Все это свидетельствует о: 1) отсутствии точных данных о загруженности органов

¹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. Москва. 2017. № 5. С. 97.

² Отчет Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и аппарата Комитета в период весенней и осенней сессии 2019 года. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Otchet_Komiteta_2019_god.docx (дата обращения: 15.10.2020).

³ Полномочия местного самоуправления // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.10.2021).

⁴ Перечень федеральных законов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления. URL: <http://cfo.gov.ru/media/files/41d4f7e6d9dd1dc1841a.doc> (дата обращения: 28.10.2020).

местного самоуправления; 2) сложности проведения инвентаризации муниципальной компетенции; 3) постоянном росте количества полномочий, закрепленных за муниципалитетами. Многие полномочия, закрепленные за органами местного самоуправления, никакого отношения к вопросам местного значения не имеют. Это общие государственные задачи, реализуемые муниципальными образованиями за свой счет. Например, «захоронение непогребенных останков погибших, обнаруженных в ходе поисковой работы на территории Российской Федерации, организуют и проводят органы местного самоуправления», а «пришедшие в негодность воинские захоронения, мемориальные сооружения и объекты, увековечивающие память погибших, подлежат восстановлению органами местного самоуправления»¹ за счет средств местного бюджета, хотя в соответствии с ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ это задача всего государства, поскольку «Российская Федерация чтит память защитников Отечества». В качестве другого примера можно отметить ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»² (в ред. от 8 декабря 2020 г.). В ней сказано: «Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает: реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления». Далее, несмотря на то, что в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 15 и п. 14 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления обязаны лишь создавать условия для оказания медицинской помощи населению, п. 1.2 ст. 6 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»³ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) закрепляет, что «финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции, проводимых учреждениями

¹ См.: ст. 4, 7 Закона РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (в ред. от 01.04.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7, ст. 245.

² СЗ РФ. 1998. № 22, ст. 2331.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 14, ст. 1212.

муниципальной системы здравоохранения, относится к расходным обязательствам муниципальных образований». Таких полномочий много. Они охватывают сферу исполнения наказаний¹; обеспечения вынужденных переселенцев²; ежегодного формирования, изменения и контроля списков присяжных заседателей³; оказания финансовой и иной помощи общественным наблюдательным комиссиям⁴ и др. Объективно сложившаяся ситуация требует кодификации всей компетенции органов местного самоуправления и распределения всех полномочий по предметам ведения между уровнями публичной власти, но такое решение вряд ли будет оптимальным для органов государственной власти, поскольку кодификация покажет реальную величину объема муниципальных полномочий, заставит снизить нагрузку органов местного самоуправления, обяжет государство к выполнению дополнительных полномочий и докажет необходимость пересмотра доходной части местных бюджетов в сторону их увеличения за счет доходов, которые в настоящее время поступают в бюджеты государственного уровня. Поэтому вполне обоснованный призыв некоторых ученых⁵ к принятию муниципального кодекса, скорее всего так и не будет услышан законодателем.

4. Разграничение муниципальных образований на два уровня предполагает не только различие в компетенции и возможности наделять муниципальные образования более высокого уровня отдельными государственными

¹ См.: ст. 38 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 27.12.2019) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33, ст. 1316.

² См.: ст. 7, 9 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. от 08.12.2020) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12, ст. 427.

³ См. подробнее: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2019) // СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3528.

⁴ См.: ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2008. № 24, ст. 2789.

⁵ См. подробнее: Соловьёв С.Г. Муниципальный кодекс Российской Федерации: необходимость принятия // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Право. Челябинск, 2013. Т. 13. № 1. С. 93–98; Его же. К вопросу о необходимости принятия Муниципального кодекса Российской Федерации // Современное право. 2012. № 9. С. 34–39; Мартынов С.Н. Федеральный муниципальный кодекс // Консервативный интернационал. URL: <http://acon15.ru/index.php/munitsipalnyj-kodeks/75-federalnyj-munitsipalnyj-kodeks> (дата обращения: 18.02.2020).

полномочиями, но перераспределять компетенцию между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления (ч. 6.1 Федерального закона № 184-ФЗ).

Рассмотрение института перераспределения полномочий в системном единстве с ч. 1.2 ст. 17 и ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод, что законодатель прямо не предполагает наличие у муниципалитета имущества, необходимого для реализации перераспределенных полномочий. В п. 2 ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено только имущество, «предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления». Такая правовая позиция создает условия для постоянных затрат из бюджета муниципального образования, поскольку перераспределение полномочий, как правило, влечет за собой изменение в составе муниципального имущества и, соответственно, дополнительные расходы.

Государство, как правило, передает наиболее сложные и социально значимые полномочия. Это позволяет в случае необходимости переложить вину за низкое качество их реализации на органы местного самоуправления. В конечном итоге компетенционные изменения порождают: 1) необходимость постоянных организационных преобразований в структуре органов местного самоуправления, поскольку компетенция первична, а структура органов вторична и зависит от компетенции; 2) регулярную «оптимизацию» штата муниципальных служащих,

5. В отличие от земского и советского управления деятельность современных местных исполнительных органов строится не на основе коллегиальности, а на основе единоначалия. Нет обязательной связки между представительным органом и главой исполнительно-распорядительного органа. Роль представительного органа существенно ограничена в основном исключительной компетенцией, а «статус главы муниципального образования и главы администрации является ключевым. При формировании представительных органов муниципального района все чаще применяется способ делегирования»¹.

¹ Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. С. 312.

Представительные органы всех без исключения городских округов с внутригородским делением формируются на основе делегирования. Активнее внедряется пропорциональная избирательная система. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»¹ только в сельских поселениях допускается применение пропорциональной избирательной системы как элемента смешанной.

Все эти нормы свидетельствуют об ослаблении народного участия в порядке формирования органов местного самоуправления и сосредоточении публичной власти на самой себе. Государство старается минимизировать участие населения в процессах формирования органов местного самоуправления, а сами органы местного самоуправления сделать зависимыми от руководящих установок со стороны органов государственной власти субъекта РФ, которые, в свою очередь, во многом зависимы от федеральных органов.

Введенная в 2011 г. ст. 35.1 Федерального закона № 131-ФЗ о фракциях, сделала статус представительного органа более политизированным. Депутаты, входящие в состав фракции, теперь вынуждены соблюдать «партийную линию». Партия, занимающая большинство депутатских мандатов, может лоббировать любое решение, не давая шанс на инакомыслие. Партийная линия всегда в приоритете, тогда как по закону первоочередными должны быть интересы населения, которые не всегда совпадают с партийными. Стремление депутата к самостоятельным решениям может повлечь за собой выход из фракции и автоматическое прекращение депутатских полномочий. По мнению И.А. Ильина, «всякая партия представляет лишь меньшинство людей в стране; противоположное утверждение есть ложь, которая всегда может быть опровергнута статистически.

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 29, ст. 4557.

Поэтому «победа» любой партии при любой избирательной системе дает власть меньшинству над большинством»¹.

В 2014 г. в Федеральном законе № 131-ФЗ появляется норма, согласно которой глава МО может избираться на конкурсной основе как муниципальный служащий. Сегодня в основу разграничения статуса выборного должностного лица и муниципального служащего положен не способ замещения должности, а наличие контракта. Вместе с тем, даже при конкурсном порядке замещения выборной должности существует «государственная страховка» в виде специфичного состава конкурсной комиссии, где 50 % комиссии муниципального района, муниципального и городского округа назначает глава субъекта РФ.

Вышеизложенное дает основание полагать, что сформирована очень выгодная для государства модель управления, которая серьезно отличается от концепций ранних периодов и свидетельствует о новом витке стремления России к централизации. Новые конституционные изменения лишь помогли этому процессу. Трудности встраивания органов местного самоуправления в систему государственной власти преодолены за счет появления конституционного термина «единая система публичной власти».

Органы местного самоуправления и выборные должностные лица муниципальных образований многих регионов, применяющих систему делегирования и конкурсный выбор главы муниципального образования, не в состоянии ориентироваться на желания населения и их наказания. Чтобы сохранить полномочия, они вынуждены выполнять указания не «снизу», а «сверху». Таким образом, сущность самоуправления профанируется, его местная природа выхолащивается, оставляя место контролируемому государством муниципальному управлению как элементу единой системы публичной власти. Эта конструкция властеотношений строится на принципе верховенства государственной власти по отношению к муниципальной. В ней органы государственной власти являются

¹ Ильин И. А. Яд партийности // Русский колокол. Берлин: Изд-во профессора Ильина И. А., 1928. № 3. С. 78-79. URL: <http://www.journals2.rhga.ru/upload/iblock/661/III.%20Яд%20партийности.%20И.%20А.%20Ильин.%20-%20№3%20С.%2078-81.pdf> (дата обращения: 24.02.2021).

властным субъектом, а органы местного самоуправления – подвластным. Отметим, что централизация, проходила не без поддержки части населения. Однако по результатам социологических исследований, проведенных Институтом современного развития еще в период полного вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ (2009 г.), выявилось, «что количество сторонников единой вертикали власти хоть и значительно, но явно меньше половины всех респондентов»¹. Следовательно, проводимая реформа местного самоуправления изначально не поддерживалась россиянами.

Децентрализация и демократичность существующей публичной власти должна заключаться не только в формальном выделении местных органов из системы органов государственной власти. Как показывает современная практика, это является недостаточным основанием считать власть децентрализованной.

Для действительно децентрализованной системы управления, направленной на развитие муниципальных образований и государства, необходимы следующие характеристики: 1) наличие децентрализованной деполитизированной концепции формирования и деятельности местных органов, основанной на приоритете коллегиальных органов, контролирующих свой исполнительный аппарат; 2) высокий уровень вовлеченности и императивности решений населения в реализации местных вопросов, основанный на самостоятельности; 3) высокая степень самостоятельности (в том числе финансовой) местных органов в решении подведомственных вопросов; 4) наличие четко ограниченной компетенции у муниципальных образований, обеспеченной финансовыми средствами; 5) наделение государственной компетенцией должно быть точечным и ограниченным законодательством; 6) наличие у населения действенных механизмов контроля и привлечения к ответственности в судебном порядке лиц, замещающих муниципальные должности, не только за противозаконные действия, но и за их низкую компетентность, повлекшую нарушение прав граждан, убытки у жителей и муниципального образования. Ответственность должна налагаться

¹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 77.

даже по заявлению отдельного гражданина; 7) необходимо развивать хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества, направленные на взаимовыгодное развитие экономической основы муниципальных образований; 8) взаимодействие муниципальных образований должно иметь более гибкие формы, допускающие создание единых органов решения однотипных вопросов местного значения; 9) любое участие государства в организации местного самоуправления не должно быть решающим. Только формирование такой конструкции децентрализованной власти послужит формированию четкой, прозрачной, взаимовыгодной государственной политики в области местного самоуправления, направленной на развитие муниципалитетов, государства и благосостояния граждан.

2.3. Принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти

Любая социальная система не может обойтись без соответствующих системных связей между элементами. «В основании любой социальной коммуникации лежит публично-правовой солидаризм – форма социального единения народа по поводу установления общего публичного порядка регулирования общественных отношений согласно устоявшимся правилам поведения посредством особого сложившегося механизма и через реализацию последним функции публичной власти»¹. Для системы публичной власти, как и иного комплекса, характерны многообразные правоотношения между ее компонентами, поскольку «публичная власть представляется особым признаком

¹ Селихов Н.В. Властеотношения и их субъекты в государствах народовластия: концептуальные обобщения отечественной теории // Известия вузов. Правоведение. 2018. Т. 62, № 1. С. 55.

любой формы публично-правового солидаризма, ибо она есть базовый элемент практического регулирования социальных связей»¹.

Каждый из элементов публичной власти имеет свои качественные характеристики. Это территория осуществления власти, юридическая сила, приоритетность принимаемых решений, субъектный состав, организационные (в том числе внутриорганизационные), компетенционные и иные признаки. Каждый уровень и элемент публичной власти выполняет свою особую роль в общем синхронном властном механизме и реализуется на основе принципов, имманентных именно этому элементу публичной власти. Однако система органов публичного управления в одном взятом государстве не может строиться на кардинально отличающихся принципах. При определенном своеобразии уровней и ветвей власти многие принципы их построения, функционирования и взаимодействия должны быть унифицированы. Это продиктовано единством системы. Принципы, лежащие в основе организации и деятельности органов одного элемента публичной власти, будут неизбежно оказывать влияние на правовые основы формирования органов других компонентов публичной власти и в конечном итоге будут генерировать принципы взаимодействия этих органов, которые станут основой взаимодействия разных уровней публичного управления для реализации единых, конституционно установленных публичных интересов.

«Принцип (от латинского *principium* – начало, основа) – основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации и т.д.»².

«Принципы государственно-правовых явлений... вопрос не “проходной” и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное “кредо” изучаемых объектов»³. Понятие

¹ Григорян Л. А. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 22.

² Большой энциклопедический словарь: [А-Я] / гл. ред. А.М. Прохоров / 2-е изд., перераб и доп. М.: Большая рос. энцикл.; СПб: Норинт, 1997. С. 960.

³ Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2010. С. 11.

принципов и их сущностные характеристики до сих пор занимают умы многих исследователей. К этой фундаментальной теме в науке вряд ли когда-нибудь пропадет интерес. Категория принципов права в разные времена являлась объектом изучения колоссального количества советских и современных российских правоведов. Так же, как и классическую классификацию принципов на общеправовые, межотраслевые и отраслевые, можно объединить ученых по акценту их постижения данной категории. Исследованием общих принципов занимались М.И. Байтин¹, С.С. Алексеев², Н.Г. Александров³, Г.Ф. Шершеневич⁴, Е.А. Лукашева⁵, А.В. Малько⁶, И.Н. Сенякин⁷ и многие другие. Отраслевым и межотраслевым проблемам уделяли внимание Т.М. Бялкина⁸, Г.А. Гаджиев⁹,

¹ См.: *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4-16.

² См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. – 712 с.

³ См.: *Александров Н.Г.* Принципы советского трудового права – принципы подлинной свободы труда: стенограмма публичной лекции, прочит. в Октябрьском зале Дома союзов в Москве // Всесоюз. о-во по распространению полит. и науч. знаний. М.: Правда, 1949. – 23 с.

⁴ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве: лекции // Моск. о-во нар. ун-тов. М.: тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 159 с.

⁵ См.: *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 21-23.

⁶ См.: *Малько А.В., Струсь К.А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2010. С. 29-51.

⁷ См.: *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства: монография. Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2007. – 502 с.

⁸ См.: *Бялкина Т.М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69-73.

⁹ См.: *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юристъ, 2004. – 284 с.

О.Е. Кутафин¹, Г.Н. Комкова², О.В. Смирнов³, Д.А. Смирнов⁴, Ю.В. Соболева⁵, А.Ю. Соколов⁶, Ю.Н. Стариков⁷ и ряд других исследователей.

Существуют приверженцы трех основных направлений в понимании категории принципов права: доктринального, широкого и нормативного. Сторонники доктринальной теории в целом считают, что принципы – «это некие идеи, определенным образом влияющие на построение системы права, реализацию права и в конечном итоге воплощающиеся в правопорядке»⁸, «лежащие в основе правового регулирования»⁹, которые «носят доктринальный характер, следовательно, не обладают императивностью»¹⁰. Именно отсутствие императивности подрывает практическую сторону доктринального подхода.

¹ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. – 669 с.

² См.: Комкова Г.Н. Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2010. 701 с.

³ См.: Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. С. 5-33.

⁴ См.: Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2009; Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2011.

⁵ См.: Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 212-233.

⁶ См.: Соколов А.Ю. Конституционные принципы как основа формирования института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 29–30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2016. С. 11-14.

⁷ Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старикова; 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: ИД ВГУ, 2016. С. 52-59.

⁸ Чернов К.А. Принцип равенства как общеправовой принцип российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 14.

⁹ Явич Л.С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л.: Изд-во Ленинградского гос. ун-та, 1985. С. 108-110.

¹⁰ Козлова В.Н., Миронова Л.А. Проблемы понятия, классификации и нормативного закрепления конституционных принципов гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 5. С. 14.

Многочисленные работы, посвященные принципам права, «единодушны в общей характеристике, отмечая, что это объективно присущие праву качества»¹. Вместе с тем ряд ученых отмечают их субъективный характер, мотивируя тем, что «поскольку принципы права либо прямо закреплены в законах, либо логически вытекают из них, а законы есть продукт сознательно-волевой деятельности их творцов, то в этом смысле они субъективны»². К тому же принципы представляют собой «результат сознательного освоения действительности в пределах, доступных разуму человека и его практической деятельности»³. Наличие в правовой природе принципов объективного и субъективного факторов – вопрос извечный. Само по себе наличие возможности у правотворцев субъективно подходить к определению принципа права – момент неизбежный, но, на наш взгляд, нуждающийся в минимизации. В любом случае в праве сквозной нитью должны проходить четко понимаемые принципы, а их постижение, как основа и начальная стадия ответственного исполнения законов, приходит лишь тогда, когда они сформированы исторической необходимостью, имплицитно присутствуют во всех правоотношениях и сферах управления, эффективно применяются на практике, давая положительный результат для общества и управляющего субъекта, вступающего в различные властеотношения, являются «юридической закономерностью»⁴. В связи с этим применительно к принципам построения и функционирования власти в Российской Федерации, учитывая, что в нашей стране законодатели стремятся урегулировать все до мелочей, создавая громоздкую правовую систему, ряд ученых считает, что «доктринальный подход не может соответствовать нашей правовой системе. Даже на самом элементарном примере – прямое действие норм Конституции РФ, где закрепляются основные принципы действующего права, – мы можем убедиться в несостоятельности данного

¹ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Карельского, В.Д. Перевалова. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 1997. С. 237.

² *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: учеб. пособие: в 2 т. Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 2005. Т. 1. С. 21.

³ *Самигуллин В.К.* Правосознание: корень добра и справедливости. Уфа: Диалог, 2011. С. 38.

⁴ *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: элементный состав: в 2 т. М.: Юстицинформ, 2000. Т. 1. С. 69.

направления, отражающего сущность взглядов на содержание и правовую природу принципов права»¹. Более подходящим для публичных отраслей российской юриспруденции представляется широко-нормативный взгляд Р.З. Лившица: «Принцип – это всегда исходное направляющее начало. Применительно к праву нужно иметь в виду, что в этой области, как и во всех других областях, принцип – это прежде всего идея. Но не только идея. Как само право не сводится к идеям, а охватывает и нормы, и социальные отношения, так и его принципы выходят за пределы только идей и обретают нормативное и правоприменительное содержание»².

Доктринальный подход к принципам более приемлем для стран с прецедентной судебной системой (таких как Великобритания), где правоотношения (в том числе в судебной системе) часто возникали без наличия правовых норм и предшествовали их принятию, а также (частично) для отдельных институтов гражданского права России. Например, ст. 5 Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ) предусматривает обычай, под которым следует понимать «не предусмотренное законодательством, но сложившееся, то есть достаточно определенное в своем содержании, широко применяемое правило поведения при установлении и осуществлении гражданских прав и исполнении гражданских обязанностей не только в предпринимательской, но и иной деятельности, например, определение гражданами порядка пользования общим имуществом, исполнение тех или иных обязательств»⁴. Эти правила поведения тоже имеют основы, которые не всегда закреплены в юридической норме. Однако отсутствие нормы не отрицает императивности обычая или прецедента. Именно поэтому доктринальный подход можно использовать в отношении этого института частично. Применительно к ним С.С. Алексеев писал: «Те начала, которые еще не

¹ Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2009. С. 80.

² Лившиц Р.З. Теория права: учебник. М.: БЕК, 1994. С. 195.

³ См.: СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2020. № 20, ст. 3225.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 140.

закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов. Они являются лишь идеями (началами) правосознания, научными выводами, но не принципами права»¹. Вместе с тем, на наш взгляд, узко-нормативный подход не вполне применим для всех отраслей права, в том числе для отдельных институтов цивилистики (тот же обычай), конституционного права и ряда других отраслей. Конституция РФ, закрепляя руководящие принципы, допускает различное идейное их развитие в отраслевом законодательстве. «Под зонтиком (под сенью!) конституционной нормы может быть весьма значительное количество... норм. Прежде всего, речь идет о таких конституционных нормах, которые гарантируют основные... права»², в том числе на местное самоуправление. Комплексным отраслям права, таким как муниципальное, тоже более близко широкое понимание принципов права в связи с тем, что многие нормы федерального и регионального уровня дают возможность самостоятельного регулирования отношений, связанных с реализацией вопросов местного значения, а межмуниципальное компетенционное взаимодействие разноуровневых муниципальных образований во многом зависит от соглашений, заключенных между ними. В этой связи к принципам взаимодействия между органами различных элементов публичной власти более оптимальным, на наш взгляд, является применение термина «правовые принципы», а не «принципы права».

В теории права сформировалось два подхода к конкуренции категорий «принципы права» и «правовые принципы». Одни ученые закладывают в основу дифференциации понятий два критерия. В качестве первого существенного признака предлагается включить свойство нормативности, так как «есть понятие «принципы права» – категория, закрепленная в норме права, и «есть понятие “правовые принципы” – категория, не закрепленная в законе»³. Вторым важнейшим мерилom дифференциации является «концепция разграничения

¹ *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / науч. ред. *Р. К. Русинов*; отв. за вып. *В. М. Семёнов*. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1. С. 98.

² *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики. С. 22.

³ *Якушин В. А.* Субъективное вменение и его значение в уголовном праве. Тольятти: ТолПи, 1998. С. 10.

правовой системы, системы права и системы законодательства»¹. Таким образом, в дифференциации «принципов права» и «правовых принципов», думается, «есть определенный резон, ибо последнее понятие несколько шире первого и относится не только к праву, но главным образом к более объемным и сложным государственно-правовым образованиям (правовая система, правовая политика, конституционный строй, законотворчество, правоприменительная деятельность, правосудие, управление и т.д.)»². «Правовые принципы включают в себя полностью принципы права, однако этим не ограничиваются»³.

Другие теоретики относятся к этим категориям как к синонимам и считают, что «критерий нормативности здесь применить нельзя. Можно говорить о принципах права (закреплены в законе) и идеях-принципах (не закреплены в законе)»⁴. Таким образом, они отходят от применения определения «правовые принципы», но внедряют категорию «принцип-идея», что все же исключает тождественность исследуемых понятий, ибо отрицаемый критерий нормативности все же применяется.

Существует традиционное деление принципов права на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Принципы взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления относятся к категории межотраслевых. К таковым, например, А.Л. Захаров относит «общую для двух и более отраслей идею, отражающую закономерности и связи развития общественных отношений, нормативно закрепленную в позитивном праве,

¹ Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 57.

² Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения). С. 17.

³ Скурко Е.В. Правовые принципы и принципы права: их выражение в правовой системе, системе права и законодательстве РФ (актуальные проблемы теории и практики) // Новая правовая мысль. 2005. № 6. С. 24.

⁴ Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права / под общ. ред. В.М. Ведяхина. Самара: Самар. отделение Литфонда, 2004. С. 12.

направляющую правовое регулирование и определенную сущность и социальное назначение права»¹.

Нельзя отрицать, что любая сторона организационно-функционального взаимодействия органов власти строится на общеправовых принципах, но поскольку целью нашей работы не является их изучение, то в данном случае «можно в целом согласиться с Н.В. Варламовой в том, что в современных условиях России речь должна идти не о традиционно приводимом в литературе перечне благих пожеланий под названием принципов права типа гуманизм, демократизм, плюрализм, законность, справедливость, гласность и т.д., а о чем-то большем и значимом»². Она приходит к мнению, что «названные “идеологемы” объективно обладают небольшим регулятивным потенциалом и выступают как преимущественно этические установки»³. Однако в либертарно-юридической теории, представителем которой она является, право «предстает в качестве негативной формы, исключающей из себя всякое различие, любую определенность и тем самым противопоставляющей себя действительному содержанию права»⁴. Поэтому, не являясь сторонником либертарно-юридической концепции и признавая юридические свойства и значимость вышеперечисленных общих правовых принципов, все же отметим, что их значимость и всепроникающие свойства, распространенность на все отрасли права являются аксиомой, не нуждающейся в особом доказывании. В связи с этим ограничимся лишь их перечислением. К уже названным общим принципам можно отнести принцип приоритета прав и свобод человека, а также «общие принципы публичного управления – эффективность, рациональность, оперативность, экономичность»⁵,

¹ Захаров А.Л. Указ соч. С. 88; Захарова К.С. Системные связи принципов права: теоретические проблемы / под общ. ред. А.А. Павлушиной. Самара: Самар. отделение Литфонда, 2009. С. 22.

² Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования. С. 25.

³ Варламова Н.В. Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. М.: ТЕИС, 2007. Вып. 1. С. 22.

⁴ Долина И.О. Либертарная концепция права в современной российской юриспруденции // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 4 (30). С. 25.

⁵ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 108.

стабильность и др. Все эти общеправовые принципы создают правовую основу взаимодействия органов публичной власти.

Правовые характеристики правовых принципов закреплены в нормах, оказывающих максимальное влияние на всю правовую систему. В них формулируется «идеал, то есть идеальный ценностно-нормативный образ правовой действительности. Идеалы ставят цели, ориентиры человеческой деятельности, оценивая ее через призму важнейших социально значимых идей. Наконец, требование и идеал, как элементы содержания правового принципа, облакаются в форму знаний, информации о закономерностях нормативной ситуации и желательном образе деятельности»¹.

«В основе построения системы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления находятся определенные принципы, которые:

во-первых, определяют характер взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления;

во-вторых, определяют требования к модели поведения обеих составляющих данного взаимодействия;

в-третьих, определяют состав идей, лежащих в основе этого взаимодействия»².

Исследование объективных связей в системе органов публичной власти предполагает, прежде всего, выделение **публичности взаимодействия** в качестве одного из основных правовых принципов, объединяющих все эти органы власти, которые являются частью политической системы общества. Они подвержены влиянию политических партий и реализуют публичную политику, которая «в широком значении понимается как открытая, гласная, доступная для участия сфера общественной жизни, в которой субъекты политических отношений

¹ *Вопленко Н. Н., Рудковский В. А.* Основные принципы права: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2013. № 1 (18). С. 6.

² Принципы взаимодействия государственных органов и местного самоуправления // Справочник. Информация с сайта Автор24. URL: https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/mestnoe_samoupravlenie/principy_vzaimodeystviya_gosudarstvennyh_organov_i_mestnogo_samoupravleniya/ (дата обращения: 28.08.2020).

взаимодействуют друг с другом. В узком смысле публичная политика – взаимодействие органов власти, институтов гражданского общества, бизнеса, многообразных социальных групп, слоев по поводу реализации общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий. Она способствует демократизации общества, повышению легитимности власти, преодолению отчужденности населения от власти, упрочению государства»¹.

Принцип публичности взаимодействия представляет собой органичное соединение ряда взаимосвязанных нитей. Во-первых, принцип публичности вытекает из положений ст. 32 и 33 Конституции РФ, в которых закреплены публичные права на непосредственное осуществление власти и через равный доступ к работе в органах государственной власти и местного самоуправления. Органы государственной власти и местного самоуправления, в свою очередь, состоят из этих самых граждан, которые не только изъявили желание участвовать в управлении, но и реализовали это право.

Во-вторых, органы государственной власти и органы местного самоуправления реализуют публичные интересы населения той территории, в пределах которой распространяется их юрисдикция. Этот принцип направлен на оптимизацию форм и методов сотрудничества всех органов публичной власти и реализацию тех публичных интересов, в чью компетенцию входит их осуществление. Не допускается ущемление прав и интересов населения муниципального образования даже в угоду интересам населения более крупной территории, в состав которой входит муниципальное образование, за исключением случаев, перечисленных в ч. 3 ст. 55, ст. 56 Конституции РФ.

В-третьих, этот принцип является объединяющим началом характеристики единства власти и связующим звеном всех принципов, закрепленных в ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах

¹ Ермилова Т. В. Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 10.

организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

В основе принципа публичности лежит демократический принцип гласности. Однако одной гласностью характеристика публичности не ограничивается. По мнению К. Беше-Головки, «в классическом представлении этот принцип выполняет две функции: с одной стороны, он воплощает известный принцип практически аксиоматического характера, согласно которому никто не может отговариваться незнанием законов, то есть обеспечивает действие априори всех нормативных правовых актов или индивидуальных актов применения норм права; с другой стороны, он легитимирует деятельность государства и его органов, поскольку знание предполагает понимание целей и средств»². Сегодня этот принцип получил более объемное наполнение. Гласность означает не просто прозрачность и транспарентность, то есть открытость, но и возможность использования различными субъектами правоотношений этой информации для контроля и влияния на управленческие процессы. Например, п. 12 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 414-ФЗ декларирует доступность информации о деятельности органов публичной власти. Причем субъекты могут быть и управляющие, и управляемые, субъективно заинтересованные либо объективно выполняющие свои полномочия по контролю и надзору. Так, прокуратура РФ, имея целью поддержание законности, объективно выполняет свои полномочия по осуществлению общего надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека на основе принципа гласности и независимости³. В свою очередь граждане в целях обеспечения своих прав и свобод, учета собственного мнения органами государственной власти (в том числе прокуратурой) и органами местного самоуправления при принятии ими решений могут осуществлять общественный контроль. Этот контроль как инструмент взаимодействия с органами и

¹ Российская газета. 2021. 27 дек.

² Беше-Головка К. Принцип гласности в России // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 1. С. 90.

³ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5027, 5047.

организациями, обладающими публичными полномочиями, и метод воздействия на них применяется «при подготовке предложений и рекомендаций субъектами общественного контроля для органов публичного управления, а также для оценки эффективности их деятельности»¹. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»² (далее – Указ Президента РФ № 601) было принято Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. от 07.05.2020) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»³ (далее – Постановление Правительства № 851). Вместе с тем детальный порядок обсуждения в соответствии с этими нормативными правовыми актами получили лишь акты исполнительной власти, и то не все, а только те, на подготовку которых отведено более 20 дней (п. 11 Постановления Правительства № 851). В целом же все сферы взаимодействия органов государственной власти, так же, как и их автономная работа, открыто освещаются, за исключением тех сторон, которые сопряжены с информацией конфиденциального характера⁴ или составляющей государственную тайну⁵. Основные способы получения информации о деятельности органов публичной власти, их взаимодействии закреплены в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶ (в ред. от 28.12.2017) (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ). Важнейшей стороной открытости при принятии решений органами публичной власти является необходимость официального опубликования либо

¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8424.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

³ См.: СЗ РФ. 2012. № 36, ст. 4902; 2020. № 19, ст. 3016.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 (в ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. 1997. № 10, ст. 1127; 2015. № 29, ч. 2, ст. 4473.

⁵ См.: ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (в ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1997. № 41, стр. 8220–8235; 2018. № 31, ст. 4845.

⁶ СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 776; 2018. № 1, ч. 1, ст. 7.

обнародования нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере прав и свобод человека и гражданина. К основным способам обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти относятся: размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет¹, запрос информации о деятельности органов, присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов, определяемое их административными регламентами (ст. 6 Федерального закона № 8-ФЗ). В случае если запрос гражданина, направленный в орган государственной власти (местного самоуправления), касается вопросов взаимодействия органов публичной власти и требует получения информации от другого органа государственной власти (местного самоуправления), то ее запрос осуществляется самими органами управления, получившими обращение².

Этот принцип актуален для всех отраслей публичного права, регулирующих муниципальные правовые отношения. Например, в бюджетной сфере «принцип публичности (гласности) заключается также в обязательном опубликовании в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноте представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступности других сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований»³.

Значительным проявлением транспарентности органов публичной власти стал проект по получению государственных и муниципальных услуг⁴ (в том числе

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” в форме открытых данных» (в ред. от 20.11.2018) // СЗ РФ. 2013. № 30, ч. 2, ст. 4107.

² См. ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8454 (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ).

³ Буянкина А.Н., Маркова Х. Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. 2016. № 5. С. 117.

⁴ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5027.

в результате реализации государственного (муниципального) социального заказа¹), предусматривающий получение услуги по принципу одного окна по месту регистрации через многофункциональные центры², взаимодействующие с органами власти, либо в электронной форме³. Граждане при этом могут оценить эффективность и качество работы этих центров по различным критериям. Неподобающая оценка может служить основанием прекращения полномочий соответствующих руководителей⁴. Жители также дают оценку работе органов местного самоуправления по критериям эффективности развития муниципального образования.

В-четвертых, принцип публичности корреспондируется с международным требованием о необходимости органов государственной власти консультироваться «с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся», закрепленным в п. 5 и 6 ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления. «Требование согласования с органами местного самоуправления проектов региональных законов о наделении отдельными

¹ См.: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4499.

² См.: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» (в ред. от 03.04.2020) // СЗ РФ. 2011. № 40, ст. 5559; 2020. № 15, ч. 4, ст. 2298.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (в ред. от 18.11.2019) // СЗ РФ. 2011. № 44, ст. 6274; 2019. № 47, ст. 6675.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» (в ред. от 15.11.2019) // СЗ РФ. 2012. № 51, ст. 7219; 2019. № 47, ст. 6666.

государственными полномочиями было распространено в законодательстве субъектов Федерации (например, Удмуртская Республика, Пермская, Тамбовская области, Корякский автономный округ и др.) до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Имеющиеся в распоряжении субъектов Федерации конституционные возможности усиления гарантий прав местного самоуправления не исключают воспроизведения соответствующих механизмов и сейчас»¹. «Вместе с тем необходимо внедрение всеобъемлющей практики консультаций с местным самоуправлением, в том числе во взаимоотношениях с федеральной государственной властью»². В настоящее время ни глава 4 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующая порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ни Федеральный закон № 184-ФЗ не содержат обязанности органов государственной власти согласовывать передачу или перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Само по себе это не ново для России, но не вписывается в новейшую конституционную концепцию «согласованности функционирования и взаимодействия органов публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ) и «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), поскольку отсутствие дискуссии редко предполагает учет интересов населения.

В-пятых, принцип публичности основан на правилах общего владения, пользования и распоряжения публичным имуществом, установленных в главе 4 ГК РФ. Право хозяйственного ведения, оперативного управления, правила приобретения этих прав и их прекращения, правила распоряжения имуществом казенного предприятия и учреждения, а также условия сохранения прав на имущество при переходе предприятия или учреждения к другому собственнику

¹ Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. Москва. 2017. № 5. С. 99.

² Там же. С. 110.

распространяются на все унитарные (в том числе казенные) предприятия¹, некоммерческие организации², общественные объединения³, автономные учреждения⁴ вне зависимости от их собственников, которыми могут быть органы публичной власти и иные субъекты.

Приватизация государственного и муниципального имущества также основана на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества, открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵ (в ред. от 31.07.2020) (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ)).

Таким образом, социально-юридическая сторона публичности взаимодействия проявляется через сеть специально созданных и нормативно развиваемых каналов информационного и организационно-технического взаимодействия органов публичной власти не только между собой, но и с населением соответствующей территории. А качественная характеристика публичности выражается через: 1) степень удовлетворенности населения предоставляемыми государственными и муниципальными услугами; 2) степень удовлетворенности населения развитием муниципального образования, выявляемая с помощью опроса по критериям эффективности, устанавливаемым Президентом РФ и Правительством РФ; 3) оценку нормативных актов, выявляемую в ходе публичных слушаний и общественных обсуждений.

Органы местного самоуправления очень плотно вписаны в систему публичной власти. Формы и методы органов публичной власти во многом

¹ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2002. № 48, ст. 4746; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5053.

² См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2020. № 24, ст. 3740.

³ См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 2019. № 49, ч. 5, ст. 6953, 6966.

⁴ См.: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 45, ст. 4626; 2017. № 24, ст. 3482.

⁵ См.: СЗ РФ. 2002. № 4, ст. 251; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5052.

идентичны. Из этого вытекает **принцип единства требований в системе органов публичной власти**. Данный принцип распространяется на статус государственных гражданских и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Граждане имеют право равного доступа к муниципальной и государственной службе. Должностные лица, осуществляющие переход из государственной гражданской службы на муниципальную службу и наоборот, сохраняют стаж, получают эквивалентный чин. У государственной гражданской службы и муниципальной службы единые квалификационные требования, требования к ограничениям, запретам и обязательствам¹, а также к подготовке кадров, пенсионному обеспечению и другим вопросам междисциплинарного служебного соотношения. «Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации»². Примечательно, что эти требования закреплены в разных нормативных правовых актах в целях формального соблюдения ст. 12 Конституции РФ, но очень сильно совпадают. Принципы единства требований, соотношения государственной гражданской и муниципальной службы сформулированы за пределами границ России и действуют на территориях стран, входящих в Межпарламентскую Ассамблею СНГ. Официально все законодательство о публичной службе стран

¹ Сравнительный анализ норм ст. 15–17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215 и ст. 12–14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152 (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) позволяет сделать вывод, что обязанности, запреты и ограничения для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих во многом совпадают.

² *Осипова И. Н., Беляев М. А., Колесников А. В. и др.* Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.08.2020).

СНГ должно соответствовать модельному закону «О государственной гражданской и муниципальной службе»¹.

Обязанности, запреты, ограничения, положения о конфликте интересов, условия увольнения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² (в ред. от 31.07.2020) (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) и Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»³ (в ред. от 31.07.2020) (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), по сути, тоже едины (за исключением некоторых нюансов) и отражены в единых для всех нормативных правовых актах. Отдельные аспекты закреплены в отраслевых Федеральных законах № 131-ФЗ, № 184-ФЗ и № 414-ФЗ.

Единые требования реализуются и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов соответствующими субъектами в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴ (в ред. от 11.10.2018) (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Некоторые нормативные акты рассчитаны на правовое регулирование организации и функционирования не только государственных органов, но и органов местного самоуправления. Например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-

¹ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 13 апреля 2018 г. № 47-11 «О модельном законе “О государственной гражданской и муниципальной службе”» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2018. № 69 (часть 2).

² См.: СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5018.

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2306; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5018.

⁴ См.: СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ (в ред. от 01.07.2021) (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) устанавливает единые цели, принципы, единые организационные условия и иные основы, единое правовое регулирование одновременно для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Подзаконное регулирование деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля еще больше объединяет их статус. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов”»² и в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц”»³ термин «муниципального», как видим, используется в скобках после слова «государственного». Это унифицирует органы финансового контроля разных компонентов публичной власти.

Органы государственной власти и местного самоуправления построены по одной функциональной схеме, но с различным организационным и компетенционным наполнением. Так, на федеральном уровне существует разделение на три ветви власти, а во главе стоит Президент РФ, на уровне субъектов РФ – также разделение на законодательную и исполнительную власть с высшим должностным лицом субъекта РФ, возможностью создавать уставные суды в своем регионе и регулировать полномочия и порядок действия мирового

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903.

² <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240005?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 26.08.2020).

URL:
(дата

³ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240004?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 26.08.2020).

URL:
(дата

судьи (ст. 27, 28 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹). На муниципальном уровне нет разделения власти на ветви. Органы имеют функциональную основу разделения. Как и на других уровнях публичной власти, есть представительный, исполнительный орган и высшее должностное лицо – глава МО.

Одной из основных характеристик исследуемого принципа является единство форм и методов деятельности и взаимодействия органов публичной власти. «Управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц) осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет особое содержание»². В специальной литературе иногда в качестве термина «форма управления» применяется понятие «форма осуществления исполнительной власти»³, которое в настоящее время можно охарактеризовать лишь как часть целого понятия «публичное управление». Профессор Ю.Н. Старилов считает, что «различие в данном случае не принципиально, однако поскольку в административном праве термин “управление” (государственное или публичное) является ключевым, то, соответственно, следует придерживаться именно его, т.е. говорить о формах управления или... публичного управления»⁴. Одной из форм управления является муниципальное правотворчество (нормотворчество), по тематике которого было защищено немало диссертаций⁵. По мнению ученых, к названию этой формы «более подошел бы термин “административное нормотворчество” (т.е. не муниципальное нормотворчество), поскольку по своему

¹ СЗ РФ. 1997. № 1, ст. 1.

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: ИД ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 530.

³ *Попова Н. Ф.* К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти // Вестник РГТУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2011. № 8 (70). С. 47; *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 1999. С. 4.

⁴ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Ч. 1. С. 530.

⁵ См. подробнее: *Дорошенко Е.Н. и др.* Муниципальное право: учебник для бакалавров: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция»; отв. ред. *В.И. Фадеев.* М.: Проспект, 2013. С. 234.

характеру, назначению, формам и методам работы органов местного самоуправления создание правовых норм – это административно-правовая процедура, которая постоянно используется в деятельности органов местного самоуправления»¹.

Изучение процессов взаимодействия представительных (законодательных) органов и высших должностных лиц разных уровней и элементов публичной власти в процессе принятия нормативных правовых актов показывает схожесть процедуры принятия нормативных правовых актов. Президент РФ подписывает федеральные законы, принятые Государственной думой, главы субъектов РФ подписывают законы, принятые законодательными органами субъектов РФ, а главы МО подписывают нормативные акты, принятые местными представительными органами.

Схожие аргументы можно привести и к характеристике методов деятельности органов местного самоуправления, которые в полной мере можно назвать административными. «Органы муниципального управления, естественно, имеют значительно меньшие возможности для поощрений и наказаний. Регулирование ведущих прав и свобод, вопросы правонарушения и наказания, оборона, иностранные дела и многие остальные не в их ведении»². Но должностные лица органов местного самоуправления могут наделяться полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях. Муниципальные образования имеют свою собственность, муниципальные предприятия, организации, учреждения и распоряжаются ими, вправе предоставлять гражданам некоторые льготы. Следовательно, методы принуждения и убеждения (как общие методы управления) применяются и органами местного самоуправления.

В качестве следующего можно выделить принцип **организационного взаимодействия децентрализованного управления.**

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Ч. 1. С. 599.

² Клевин А. Ю., Кугий А. И. Государственное и муниципальное управление и его значение для современного демократического общества // Научный вестник Южного института менеджмента. 2016. № 3. С. 89.

Децентрализация органов власти в государстве не является обязательным мерилом демократии. Однако основы, закрепленные в ст. 12 Конституции РФ «и вытекающие из этих основ принципы демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах»¹, соответствуют имплементированным международным стандартам, определенным Европейской Хартией местного самоуправления для стран Совета Европы, подписавших ее, и устанавливающим, «что местное самоуправление является одной из основ любого демократического строя в государствах, построенных на принципах демократии и децентрализации власти»². Таким образом, децентрализация – это обязательное условие организации местной власти, которое по каким-то причинам в международном понимании должно находиться в связке с демократизмом. Такая концепция взята на вооружение и другими странами, не состоящими в Совете Европы. Например, целью и обоснованием передачи государственных полномочий от республики штатам и муниципалитетам, а от штатов – муниципалитетам в Боливарианской Республике Венесуэла является «углубление демократии и увеличение эффективности и продуктивности деятельности государственной власти»³.

Некоторые ученые полагают, что «основные принципы эффективного публичного управления являются универсальными, и одним из этих принципов является принцип децентрализации»⁴. Солидаризируясь с такой позицией, все же

¹ См. абзац 3 п. 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5, ст. 708.

² См. абзац 2 п. 2.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 264.

³ См. ст. 30 Органического закона Венесуэлы от 18 сентября 2001 г. «О государственной власти» // Российский правовой портал: Библиотека Пашкова. URL: <https://constitutions.ru/?p=9858> (дата обращения: 06.09.2020) (далее по тексту – Закон Венесуэлы).

⁴ Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 28.

отметим, что многолетнее практическое применение в системном единстве норм ст. 12 и главы 8 Конституции РФ (до внесения последних поправок в 2020 г.) обнаружило силу бюрократического механизма и показало сторонникам полной автономии местного самоуправления, что оно является лишь октроированным элементом системы государственного управления. «При особой роли, которая неизменно отводится децентрализации в обосновании местного самоуправления, и нередко позитивном влиянии, которое она оказывает на развитие муниципальных институтов, понимание децентрализации как автономной ценности, выражающей сущность местного самоуправления»¹, не является бесспорным. Исторически сложилось так, «что система административной (бюрократической) децентрализации немногим отличается от системы бюрократической централизации, поскольку бюрократия всегда остается бюрократией, независимо от того, централизована она или децентрализована»². Поэтому появление новых конституционных норм о формировании структуры органов местного самоуправления населением «в соответствии с общими принципами, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ), об «участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления» (ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ), о вхождении «в единую систему публичной власти» говорит лишь об усилении бюрократических стремлений к централизации, логично следующей за историческим витком децентрализации власти в 90-е гг. В данном случае «децентрализация выступает скорее направлением государственной политики, призвана дополнять технологии централизованного руководства. Поэтому резонно говорить о едином принципе баланса централизации и децентрализации. Другое дело, что при таком подходе реализовать установку на недопустимость механической перетасовки ресурсов и полномочий и “фетиша” централизации или

¹ *Еремян В.В. и др.* Муниципальное право зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ / под ред. В.В. Еремяна. М.: Фонд «Мир»: Акад. проект, 2006. С. 49.

² *Гронский П.П.* Децентрализация и местное самоуправление / Глав. ком. Всерос. зем. союза. Эконом. отд. Изд. 2-е, пересмотр. и доп. М.: Т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1917.

децентрализации совсем не просто. Как бы то ни было, эти вопросы касаются прежде всего способа государственного устройства и распределения властных полномочий внутри государства»¹, но местное самоуправление не ограничивается деятельностью органов управления. «Основным субъектом местного самоуправления являются не властные органы, а местные сообщества, сами люди, составляющие население самоуправляющихся единиц»². «Этот принцип составляет сердцевину философии самоуправления. Однако данный принцип вовсе не отрицает необходимости взаимодействия местных, региональных и федеральных властей»³. Отсюда и дифференциация точек зрения на местное самоуправление, которые «можно свести к двум основным направлениям: 1) местное самоуправление как самостоятельность и автономность местных коллективов и их органов... при которой органы местного самоуправления руководят всеми местными делами...; 2) децентрализация власти и управления, то есть такая система местного управления, при которой государство отделяет от себя и делегирует органам местного управления часть своих полномочий и ответственности, наделяя их определенной властью и инициативой. Местные управленческие органы являются лишь административно-обособленной частью государства. Они одновременно выражают как интересы государства в целом, так и интересы местных коллективов и всех их организационно-правовых форм»⁴.

Такое двойственное отношение к муниципальной власти возникает в силу взаимодействия на местном уровне таких двух элементов публичной власти, как непосредственная публичная власть и власть органов местного самоуправления. При этом никем не оспаривается вопрос действительной самостоятельности населения в решении вопросов местного значения через формы непосредственного осуществления.

¹ *Евдокимов В.Б., Коньшева Е.Г.* Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 19–20.

² *Костюков А.Н.* Введение в муниципальное право. Омск: ОмГУ, 2002. С. 147.

³ *Костюков А.Н.* Мировой финансовый кризис и правовые формы антикризисного поведения субъектов Федерации и муниципальных образований в России (государственно-правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 19.

⁴ *Пуздрач Ю.В.* Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 10.

Таким образом, организационное и (частично) компетенционное обособление органов местного самоуправления в системе органов публичной власти нивелируется плотным коконом норм системы организационного и компетенционного взаимодействия государственных и муниципальных органов при осуществлении реального публичного управления в государстве. При этом необходимость доказывания организационного взаимодействия органов разных элементов публичной власти, по сути, отсутствует, поскольку этот принцип пронизывает все законодательство о местном самоуправлении и будет одним из основных объектов данного исследования.

«Органы местного самоуправления не обладают “компетенцией устанавливать свою компетенцию”, т.е. не могут самостоятельно определять круг своих полномочий; в отличие от государства, местное сообщество не обладает суверенитетом»¹. Тончайший и сложнейший механизм компетенционного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления характеризуется двумя, казалось бы, противоположными сущностными признаками. С одной стороны, органы публичной власти единого государства имеют общие цели, задачи, публичные интересы и методы их реализации, то есть сохраняют компетенционное единство. С другой – ст. 12 Конституции РФ недвусмысленно институционализирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах собственных полномочий, которая вкуче с организационным обособлением органов местного самоуправления от органов государственной власти формирует принцип самостоятельности местного самоуправления.

Безусловно, государство, как управляющий субъект, самостоятельно определяет компетенцию, доверяемую муниципалитетам. Современная тенденция централизации власти не позволяет местному самоуправлению надеяться на формирование среды полного компетенционного обособления в решении

¹ *Шугрина Е. С.* Организационные основы местного самоуправления: учеб.-метод. пособие / Сиб. акад. гос. службы. Новосиб. обл. Обществ. фонд содействия становлению и развитию мест. самоуправления. Новосибирск: СибАГС: НОО фонд содействия становлению и развитию мест. самоуправления, 1997. С. 16.

публичных дел. Выше уже отмечалось, что вся власть в государстве принадлежит только государству. Это логично вытекает из ст. 73 Конституции РФ, в которой четко сказано, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Поэтому категория «предметы ведения» в системе местного самоуправления не применяется. Все предметы ведения находятся в сфере компетенции государства, которое позволило в границах муниципальных образований осуществлять часть полномочий по некоторым своим предметам ведения, определив их в качестве вопросов местного значения. Это означает, что вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (далее по тексту – вопросы местного значения) являются частью государственных предметов ведения. Разница лишь в объеме задач, территории реализации, собственности (подчиненности) объектов имущества отрасли и полномочиях. Вопросы образования, здравоохранения, землепользования, градостроительства, транспорта, пожарной охраны и многие другие проблемы, в том числе борьба с терроризмом и экстремизмом, межконфессиональные конфликты, – все это государственные предметы ведения, часть полномочий по которым на территории муниципального образования выполняют органы местного самоуправления. Таким образом, часть государственных задач ложится на плечи муниципальных образований. Объем компетенции регулируется через призму набора прав и обязанностей. Наделение муниципальных образований полномочиями по некоторым предметам своего ведения, выделенным в категорию вопросов местного значения, является содержательной стороной децентрализации власти. Согласно определению Н.М. Добрынина, «децентрализация – передача полномочий сверху вниз, предполагающая независимое исполнение поставленных задач, независимое принятие решений или распорядительство при исполнении решений, независимое

распределение информации»¹. Государство осуществляет это регулирование посредством институтов закрепления собственных полномочий (ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ), свободно выбираемых полномочий (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ), перераспределения полномочий (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ; ч. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ) и наделения отдельными государственными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ; ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). По данным Министерства юстиции РФ, из 125 полномочий, переданных федеральными органами на нижестоящие уровни, 24 были переданы непосредственно различным видам муниципальных образований, а перечень из 32 полномочий был субделегирован на муниципальный уровень органами государственной власти субъектов РФ². С точки зрения некоторых зарубежных стран, такое перераспределение полномочий является не децентрализацией, а деконцентрацией власти. Тот же Закон Венесуэлы (ст. 32), например, в отличие от российского законодательства предусматривает не только функциональную и территориальную децентрализацию, при которой передается компетенция полностью (вместе с ответственностью за ее исполнение), но и функциональную и территориальную деконцентрацию – при передаче только полномочий. Вместе с тем в мировой административной науке выделяется несколько видов децентрализации (политическая, административная, фискальная). Применительно к нашей стране можно вести речь об административной децентрализации, которая «включает в себя деконцентрацию структур бюрократической системы центральных органов публичной власти, передачу полномочий и ответственности центральных органов публичной власти квазиавтономным структурам в рамках государства, а также децентрализованное сотрудничество органов государственной власти,

¹ Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник / науч. ред. А.Н. Митин. Новосибирск: Наука, 2010. Т. 1. С. 329.

² Перечень полномочий Российской Федерации, переданных федеральными законами для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления, по состоянию на 31.01.2020 // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 06.09.2020).

выполняющих определенным образом схожие функции, посредством принятия двусторонних договоренностей»¹.

Вышеизложенный механизм компетенционного взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней означает наличие принципа **компетенционного единства публичной власти** сквозь призму **предметов ведения** или **принципа административной децентрализации публичной власти**, предполагающего различные полномочия при единых предметах ведения. Именно предметы ведения являются связующим звеном между различными уровнями и органами публичного управления. А полномочия, наоборот, выступают в роли разграничителя компетенции между органами публичной власти и элементом институционального принципа самостоятельности местного самоуправления, закрепленного в ст. 12 Конституции РФ. Именно таким образом в Российской Федерации осуществляется консолидированное решение публичных задач при разграничении полномочий. По мнению зарубежных исследователей, «одним из недостатков децентрализации является также то, что децентрализация может позволить местным элитам чрезмерно сильно влиять на распределение ресурсов»². Однако, в отличие от стран англосаксонской семьи, муниципальные образования России не рассматриваются в качестве публичных корпораций, а вопросы использования муниципального имущества и передачи его другим юридическим или физическим лицам подробно урегулированы в отечественном законодательстве. Из этого следует, что возможные махинации с муниципальным имуществом могут быть выявлены и не допущены изначально в процессе их реализации либо после их совершения в результате возбуждения уголовного или административного судопроизводства.

Организационная сторона здесь также играет большую роль.

¹ *Cheema G.S., Rondinelli D.A.* From Government Decentralization to Decentralized Governance // *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. P. 6.

² *Foster E., Glennester R.* Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date // *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone* / Ed. by Y. Zhou. Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. P. 74.

По мнению Б.В. Россинского конституционное закрепление единства публичной власти «определило новую архитектуру системы государственного управления, включающую в том числе подсистему публичной власти с находящимся в ней промежуточным звеном между государственными органами и территориальными образованиями страны, их населением. Это – органы местного самоуправления»¹.

Таким образом, принципами взаимодействия являются межотраслевые, закрепленные в праве, широко применяемые на всех уровнях правового регулирования, направленные на комплексную реализацию общегосударственных задач, единые для всех органов публичной власти и их структурных подразделений основополагающие правила сотрудничества, оказывающие сплачивающее влияние на их организационное, компетенционное и иное взаимодействие.

2.4. Механизм горизонтального единения органов местного самоуправления разных муниципальных образований посредством межмуниципального сотрудничества

Современная конституционная доктрина направлена на концентрацию и объединение власти. Этот процесс начался с 2000 г., когда был объявлен курс на укрепление вертикали власти. Первыми шагами стали: создание Государственного Совета РФ² и введение института федеральных округов³, которые «как и военные или пограничные, задумывались в качестве президентского инструмента управления и контроля за действиями органов исполнительной власти на

¹ *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография / *Б.В. Россинский*; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 82.

² Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» (в ред. от 21.12.2020) // СЗ РФ. 2000. № 36, ст. 3633.

³ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 04.02.2021) // СЗ РФ. 2000. № 20, ст. 2112.

территории России. Система федеральных отношений из полицентричной и горизонтальной превратилась в моноцентричную вертикальную, став базой для осуществления управленческих полномочий исполнительной власти и президента в регионах»¹. Изначально он подразумевал укрепление вертикали исполнительной власти, поскольку с момента принятия Конституции РФ нельзя было вести речь о полном единении исполнительной власти. Исполнительные органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти. Характеризуя соотношение этих понятий, можно сказать, что всякий орган исполнительной власти является исполнительным органом, но не всякий исполнительный орган является органом исполнительной власти. Однако процесс укрепления вертикали власти постепенно принял всеобъемлющий характер. Это породило множество обращений в Конституционный Суд РФ с требованиями разъяснения различных законодательных нововведений о постепенной интеграции органов местного самоуправления в вертикаль публичной власти. Изменения в Конституцию РФ, сделанные в 2020 г., по сути, сделали легитимными любые государственно-правовые установки в отношении местного самоуправления. Сегодня можно с уверенностью утверждать, что последующие законодательные новеллы сделают всю систему органов публичной власти взаимосвязанной, единой, но менее оперативной.

Основное внимание законодателя направлено на единение и укрепление вертикали власти. В свою очередь мы убеждены, что власть должна быть едина не только по вертикали, но и по горизонтали. Однако такое единение не должно быть слишком концентрированным. Этому, прежде всего, должно способствовать межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество.

Одним из универсальных средств взаимодействия муниципальных образований является межмуниципальное сотрудничество. Оно имеет следующее предназначение, являющееся объективным следствием положений Федерального закона № 131-ФЗ: организация взаимодействия органов местного самоуправления;

¹ *Ермаков Е. Н.* Укрепление вертикали власти: правовые основы и политическая практика // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 4 (8). С. 112.

выражение и защита общих интересов; представление своих интересов в органах государственной власти; организация сотрудничества с международными организациями и иностранными юридическими лицами; объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения; доведение до населения официальных сведений через межмуниципальные средства массовой информации. Все эти разрозненные цели объединяются в конечном итоге в одну – оптимальное взаимодействие всех органов единой системы публичной власти «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Таким образом, межмуниципальное сотрудничество преследует организационные, социально-экономические и политические цели.

Российская и международная практика свидетельствуют, что поиск необходимых механизмов межмуниципальной кооперации является вынужденной мерой многих муниципалитетов, у которых отсутствует достаточное количество собственных материальных ресурсов. Обсуждение нехватки средств давно уже стало тривиальным в научной полемике на тему условий неэффективности муниципальных образований. Вместе с тем, эта проблема отмечается не только учеными, но и давно известна федеральным органам государственной власти. В «Методических рекомендациях по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения»¹ (далее – «Методические рекомендации») отмечается: «В связи с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, не соответствует уровню их реальных потребностей, муниципальным образованиям необходимо искать более гибкие и эффективные механизмы решения стоящих перед ними задач по удовлетворению потребностей населения, проживающего на их территории».

¹ «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения» (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.). URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=11985967305980107723970118&cacheid=B0E73A26950A50F04FDEA5E7BE8C9CE9&mode=splus&base=LAW&n=126480&rnd=390AFED39853B8A5B2E596A77B267F73#83s4bitjdt> (дата обращения: 31.03.2021).

Следовательно, нехватка средств является одной из основных причин развития межмуниципального сотрудничества. При этом министерством делается акцент, «что межмуниципальное сотрудничество, несмотря на преимущества, ограничено рядом факторов организационного и правового характера и не может являться универсальным способом решения всех проблем». Тем самым федеральные органы поставили перед органами местного самоуправления цель достижения финансовой самостоятельности при решении вопросов местного значения, предложили варианты решения проблем посредством межмуниципального взаимодействия, но искусственно и сознательно ограничили возможности хозяйственного сотрудничества. Цель такого ограничения не вполне понятна, но она совершенно отчетливо направлена на усложнение экономического взаимодействия муниципальных образований и поиск неизведанных путей решения поставленных перед муниципалитетами задач в условиях ограниченного финансирования. Такая ситуация ставит муниципальные образования в определенную финансово-экономическую зависимость от вышестоящих государственных бюджетов и, вероятно, на руку государству, поскольку до сих пор нет видимых сдвигов в сторону проработки механизмов взаимодействия муниципалитетов, направленных на увеличение самостоятельности местных бюджетов хотя бы за счет неналоговых доходов, которые можно получить за счет экономического взаимодействия муниципалитетов через формируемые ими хозяйственные товарищества и общества.

Субъектами межмуниципального сотрудничества могут быть любые муниципальные образования. Порядок их участия определяется представительным органом муниципального образования (п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Это полномочие не является диспозитивным. Представители прокуратуры осуществляют пристальный надзор за реализацией данной компетенции, а судебная система помогает ей в этом, обязывая представительные органы принимать соответствующие акты¹. В свою очередь представительные органы, не

¹ Решение Бардымского суда Пермского края от 15 июля 2013 г. по делу № 2-345-2013 «О возложении обязанности разработки и последующего принятия нормативных правовых актов» // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/z2kRgtSz9f11/> (дата обращения: 31.03.2021).

имея эффективных нормативных рычагов организации межмуниципального сотрудничества, подходят к процессу принятия соответствующих нормативных правовых актов формально. В результате акты получаются декларативными, а их нормы мало отличаются от положений федерального законодательства.

Отсутствие четкого определения термина «межмуниципальное сотрудничество» порождает множественность подходов к рассмотрению этой категории. Поэтому «при формулировке определения следует учитывать, что межмуниципальное сотрудничество – один из видов взаимодействия публично-правовых образований, реализующийся в сфере функционирования местной власти и не влекущий территориального объединения муниципальных образований»¹.

Одни понимают под межмуниципальным сотрудничеством «совместную деятельность различных муниципальных образований, вне зависимости от их административных границ, путем выражения и защиты общих интересов, а также решения общих экономических, задач за счет хозяйственного, культурного или политического взаимодействия»² или «как систему взаимодействия муниципальных образований, которая осуществляется с учетом социальных, политических, экономических интересов, формируемую с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей»³. Другие считают, что «межмуниципальное сотрудничество является организационно-правовым механизмом, позволяющим согласовать интересы, объединить усилия (в том числе финансовые средства, материальные и иные ресурсы) и скоординировать действия муниципальных образований для решения вопросов местного значения, выражения и защиты общих интересов, более четкого и слаженного

¹ *Остапец О.Г.* Система правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 1. С. 57.

² *Джамалутдинова М.Ю.* Правовые основы межмуниципального сотрудничества на современном этапе // Российский экономический интернет-журнал. 2017. № 3. URL: <https://readera.org/pravovye-osnovy-mezhmunicipalnogo-sotrudnichestva-na-sovremennom-jetape-142213206> (дата обращения: 31.03.2021).

³ *Зинченко М.В.* Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореферат дисс... кандидата экономических наук: 08.00.05. Хабаровск, 2014. С. 9.

взаимодействия с региональными и федеральными органами власти»¹. Л. Рагозина в своих трудах исходит из того, что межмуниципальное сотрудничество – это «форма объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и (или) их органов в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти Российской Федерации, в международных органах и организациях, а также в целях повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения»². Некоторые ученые видят предназначение межмуниципального сотрудничества в «достижении целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации, потребность в которых возникает, когда муниципальное образование либо испытывает дефицит ресурсов для собственного развития, либо стремится усилить имеющиеся конкурентные преимущества, а также в связи с необходимостью повышения качества и расширения видов предоставляемых населению муниципальных услуг, использования “эффекта масштаба”»³. Более краткое и обобщенное определение дает В.А. Плахота, который считает, что «под межмуниципальным сотрудничеством понимается формирование кооперационных связей между органами местного самоуправления с позиции организационного и правового их выражения»⁴. Петроградская А.А. в своем авторском определении акцентирует внимание на самостоятельности муниципальных образований и понимает под межмуниципальным сотрудничеством «совокупность предусмотренных

¹ Руденко С.С. Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы // Теория и практика общественного развития. 2017. № 4. С. 36.

² Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009. С. 2.

³ См. подробнее: Булгакова К.Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 562–570; Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 92.

⁴ Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. Чебоксары: Среда, 2019. С. 10.

законодательством форм взаимодействия муниципальных образований (объединений муниципальных образований) и (или) их органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленных на решение общих политических, экономических и иных социально полезных задач в сфере местного самоуправления при сохранении организационной самостоятельности самих субъектов сотрудничества»¹.

Все определения акцентируют свое внимание на законодательно установленных целях межмуниципального взаимодействия, игнорируя выделение конкретных форм такой взаимосвязи.

Анализ законодательства позволяет выделить четыре варианта межмуниципальных форм, лежащих в основе взаимной работы, направленных на осуществление функций местного самоуправления и целей межмуниципального взаимодействия. Однако только три из них формально можно отнести к межмуниципальному сотрудничеству. Последняя форма во многих государствах рассматривается в качестве межмуниципального взаимодействия, но в России к таковым не относится.

1. Ассоциативное организационно-политическое сотрудничество муниципальных образований, основанное на положениях ст. 8, 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ («ассоциативное» сотрудничество).

2. Группа форм договорного компетенционного и финансового взаимодействия, реализуемых в целях, предусмотренных ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ («договорное» сотрудничество). Эта группа состоит из двух подгрупп: 1) «законодательно предусмотренная» договорная форма; 2) «свободная» договорная форма.

3. Экономико-хозяйственное межмуниципальное взаимодействие, организуемое в соответствии со ст. 8, 68, 69 Федерального закона № 131-ФЗ («хозяйственное» сотрудничество).

¹ *Петроградская А.А.* Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2011. С. 9.

К неофициальной форме можно отнести организационно-правовое взаимодействие. Это организационно-правовое взаимодействие муниципальных образований, находящихся на одной территории, но обладающих самостоятельным статусом, вытекающим из положений ст. 12 Конституции РФ и ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, можно назвать «организационно-правовое» сотрудничество.

Ассоциативное сотрудничество наиболее развито в Российской Федерации. В соответствии со ст. 8, 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ в нашем государстве могут создаваться советы муниципальных образований субъектов РФ и общероссийские объединения. Их цель – взаимодействие и защита общих интересов. Но в реальности такое межмуниципальное сотрудничество – дополнительный элемент централизации, идущий плюсом к организационному и политическому.

Ассоциативные структуры можно классифицировать по различным основаниям.

I. По территориальному принципу.

1. Региональные (в пределах территории Субъекта РФ).

Советы муниципальных образований, которые в обязательном порядке создаются в каждом субъекте РФ (ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ).

2. Межрегиональные ассоциации и союзы.

По данным Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, одновременно на территории нескольких субъектов РФ свою деятельность осуществляют семь крупнейших межрегиональных советов¹.

Помимо них создаются региональные территориальные специальные союзы. Среди них: «Союз городов воинской славы» (далее – СГВС), «Российский союз исторических городов и регионов», «Породненные города», «Ассоциация крупных

¹ Союзы и ассоциации муниципальных образований, иные организации межмуниципального сотрудничества // Комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Soyuzy-i-associacii-municipalnyh-obrazov> (дата обращения: 06.04.2021).

городов России», «Союз городов Золотого кольца», «Ассоциация городов Заполярья и Крайнего Севера», «Союз городов Центра и Северо-Запада России» и т.д.

Формируются также региональные отраслевые специальные союзы. К ним можно отнести: «Ассоциацию развития наукоградов», «Союз шахтерских городов», «Союз закрытых административно-территориальных образований».

3. Федеральные (действующие на всей территории России).

В 2019 году создана «Национальная ассоциация развития местного самоуправления». Ее учредителями стали Общероссийский Конгресс муниципальных образований (далее – ОКМО), Союз российских городов, Всероссийский Совет местного самоуправления, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России (далее – СГЦ и СЗР) и др. Председателем Высшего Совета Ассоциации избран Виктор Кидяев, депутат Государственной Думы, первым заместителем – Олег Мельниченко, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, заместителем – Вячеслав Тимченко, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, председателем правления – Иван Цецерский, президент Союза городов Центра и Северо-Запада России, глава города Пскова¹. Это новая крупная структура, возглавляемая, так же, как и многие другие, чиновниками высшего ранга. Помимо Конгресса, по данным Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в настоящее время существует еще две общероссийские ассоциации и один Всероссийский Совет местного самоуправления.

¹ Летние новости муниципальных сообществ // Российская муниципальная практика. 2019. № 4 (82). С. 2-4.

4. Международное сотрудничество муниципальных образований и регионов осуществляется как межтерриториальное, межрегиональное и трансграничное. Оно имеет глубокие корни и солидную международную правовую основу¹. Российские представители принимают активное участие в международных организациях местного самоуправления. Основными формами такого участия являются:

Делегирование представителей от российских федеральных ассоциативных структур в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Европейская Хартия не предусмотрела жесткого механизма контроля над выполнением обязательств, взятых государствами по включению в национальное законодательство. Этот контроль реализуется Конгрессом местных и региональных властей, представляющим собой некое подобие международного профсоюза, защищающего право населения на местное самоуправление в странах, ратифицировавших хартию. В этой связи обязательность ассоциативного сотрудничества и выборы в состав руководящих органов союзов чиновников высокого ранга, которые затем в качестве делегатов осуществляют участие в

¹ «Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS № 106) [рус., англ.] (Вместе с «Типовыми и рамочными соглашениями, уставами и контрактами о приграничном сотрудничестве между территориальными сообществами и властями») (заключена в г. Мадриде 21 мая 1980) (с изм. от 16 ноября 2009 г.) (СЗ РФ. 2003. № 31), подписанная на основании Распоряжения Президента РФ от 27 июля 1999 г. № 252-рп «О подписании Российской Федерацией Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (СЗ РФ. 1999. № 31, ст. 4015) и ратифицированная Федеральным законом от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3008) с поправками, внесенными Дополнительным протоколом к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS № 159) [рус., англ.] (Подписан в г. Страсбурге 9 ноября 1995 г.) (СЗ РФ. 2009. № 15, ст. 1783), ратифицированным Федеральным законом от 7 октября 2008 г. № 169-ФЗ «О ратификации Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (СЗ РФ. 2008. № 41, ст. 4593) и «Протоколом № 2 Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества» (СЗ РФ. 2009. № 15, ст. 1783), ратифицированным Федеральным законом от 7 октября 2008 г. № 168-ФЗ «О ратификации Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества» (СЗ РФ. 2008. № 41, ст. 4592).

Конгрессе, является условием, препятствующим развитию самоуправленческих начал.

Членство в Евразийском региональном отделении Всемирной организации «Объединенные города и местные власти» (ЕРО ОГМВ) и других подобных организациях.

Большую популярность приобретает межтерриториальное, а также трансграничное или приграничное сотрудничество, осуществляемое на основе Федерального закона от 26 июля 2017 № 179-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об основах приграничного сотрудничества»¹. «Трансграничное сотрудничество означает сотрудничество смежных территорий соседних государств, т.е. определяющим здесь является наличие границы между сотрудничающими территориями. Нельзя говорить о трансграничном сотрудничестве не соседних государств. На наш взгляд, есть некоторые разногласия в толковании ст. 1 Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции, из чтения которой делаются выводы о необязательности наличия границы для трансграничного сотрудничества. Однако в преамбуле к Протоколу № 2 к этой же Конвенции четко указывается на то, что трансграничное сотрудничество осуществляется между органами власти соседних территорий, а между иностранными органами власти, не соседствующими друг с другом, – межтерриториальное»². Трансграничное сотрудничество (crossborder cooperation) представляет собой «общение между расположенными по обе стороны государственной границы регионами, самоуправлениями, предприятиями, институционализированными группами интересов и индивидами, а также их совместные акции, направленные на достижение каких-либо целей»³. По данным Минэкономразвития РФ, с 2014 по 2020 гг. действовало семь основных

¹ СЗ РФ. 2017. № 31, ч. 1, ст. 4728.

² *Белицкий М.Е.* Трансграничное сотрудничество регионов: методологические основы развития и роль в интеграционных процессах // Беларусь и мировые экономические процессы: сборник научных статей. Выпуск 5. 2008. С. 76. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/5169> (дата обращения: 06.04.2021).

³ *Тюйр К.* Базовые Понятия Трансграничного Сотрудничества // Справочник по трансграничному сотрудничеству. Таллинн: Velvet, 2004. С. 9.

региональных программ трансграничного сотрудничества, в рамках которых дополнительно реализовывались программы межмуниципального взаимодействия¹. В настоящее время эти программы продлеваются и заключаются новые соглашения². Основные цели и задачи такого сотрудничества отражены в Указе Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 (в ред. от 24 мая 2016 г.) «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»³. В 2020 году «368 муниципалитетов в пределах 64 субъектов Российской Федерации – участники договоров (соглашений) о побратимских связях, внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с муниципалитетами и иными территориальными образованиями зарубежных государств»⁴.

II. По субъектам представительства в структурах межмуниципального сотрудничества их можно подразделить на две группы:

1. Представляемые всё муниципальное образование. Субъектом соглашения о вступлении муниципального образования в ассоциацию или союз выступает орган местного самоуправления, представляющий все население муниципалитета.

2. Представляемые отдельные субъекты муниципального управления или некоторые категории работников. К таким организациям можно отнести: «Союз представительных органов муниципальных образований Российской Федерации», «Союз муниципальных контрольно-счетных органов» (далее – МКСО). Они также могут быть региональными. Например, «Совет представительных органов

¹ Приграничное сотрудничество // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/razvitie_mezh_regionalnogo_i_prigranichnogo_sotrudnichestva/prigranichnoe_sotrudnichestvo/ (дата обращения: 06.04.2021).

² Экология в фокусе сотрудничества // Комитет по внешним связям Ленинградской области. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/news/34899/> (дата обращения: 06.04.2021).

³ СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2036.

⁴ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 08.04.2021).

муниципальных образований Саратовской области»¹, «Объединение муниципальных юристов»² (далее – ОМЮР).

Членство каждого муниципального образования, как правило, не ограничивается каким-то одним союзом или советом. Оно не является бесплатным. Единственным исключением являются Советы представительных органов субъектов РФ, которые финансируются из средств Законодательных собраний субъектов РФ. Ежегодные членские взносы в Союз МКСО зависят от объема финансирования контрольно-счетного органа и варьируются от 3000 руб. до 100 000 в год³. По словам экс-мэра г. Смоленска Э. Качановского: «Членство в подобных организациях не приносит практической пользы и носит чисто имиджевый характер: если у них и есть какие-то возможности для защиты интересов городов-членов, то мы, по всей видимости, просто не умеем ими пользоваться»⁴. Вместе с членскими взносами органы местного самоуправления добровольно принимают на себя обязанность выполнять так называемые рекомендации руководства ассоциаций и отчитываться о проделанной работе.

Все эти советы сформированы под непосредственным контролем государственной власти. За счет муниципальных бюджетов они собираются на конференции и круглые столы, общаются, оценивают достижения, перенимают опыт, ездят на экскурсии, принимают решения о принятии нормативной базы для развития, но оказывают слабое влияние на прогресс в системе местного самоуправления. По сути, такие ассоциации превращаются в определенный бизнес-проект для руководства такими ассоциациями. Исследование сущности

¹ Положение о Совете представительных органов муниципальных образований Саратовской области // Официальный сайт Саратовской областной Думы. URL: <https://srd.ru/index.php/component/content/article.html?id=18894> (дата обращения: 06.04.2021).

² Объединение муниципальных юристов – ОМЮР. URL: <http://omjur.ru/> (дата обращения: 06.04.2021).

³ Положение о размерах, порядке и сроках уплаты вступительных, членских взносов и взносов целевого финансирования членами и участниками Союза муниципальных контрольно-счетных органов // Контрольно-счетная палата города Новосибирска. URL: <http://www.ksp.novosibirsk.ru/vznosi.html> (дата обращения: 06.04.2021).

⁴ *Передельский Д., Раичев Д., Федосов А. и др.* Дали задний ход // Российская газета – Федеральный выпуск / RG.RU. 21 октября 2009 г. № 199 (5023). URL: <https://rg.ru/2009/10/21/regiony.html#:~:text=Но%20за%20членство%20в%20Международной,образований%20Брянской%20области%20-%202026> (дата обращения: 07.04.2021).

ассоциативного межмуниципального сотрудничества показывает наличие экономической выгоды в основном для самой ассоциации. Между тем, для муниципалитетов важны идеи и опыт, приносящие доход в их местный бюджет. Активная реализация статей 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую стабильность на муниципальный уровень не принесла. Многие исполнительные руководители в них – это действующие либо бывшие чиновники высокого ранга. До вступления Федерального закона № 131-ФЗ в полную силу на региональном уровне создавались независимые объединения муниципальных образований. Все они или форматированы в региональные советы, или прекратили свое существование. Главный специалист Института экономики города Л. Рагозина отмечает по этому поводу: «Практика показала, что не у всех есть материальные ресурсы, чтобы быть членами нескольких региональных ассоциаций. Как правило, эти независимые региональные ассоциации трансформировались в региональные советы. Около тридцати таких независимых ассоциаций перестали существовать, став региональными советами»¹. По ее мнению, это повлекло централизацию местных сообществ, которые «очень часто просто получают задание от региональных советов, просто встраиваются в систему исполнения решений органов государственной власти». Считаем, такие организации сотрудничества не должны образовывать некую организационно-политическую вертикаль, подобную органам публичной власти. Межмуниципальному сотрудничеству всех стран имманентны организационные, социально-экономические и хозяйственные, но не политические функции. В этом смысле оно не получило должного развития. Тогда как за рубежом, наоборот, именно хозяйственное и коммерческое взаимодействие находит применение. Там меньше заседают, но больше занимаются хозяйственными функциями.

Работа всех союзов в настоящее время очень политизирована и централизована. Цели ассоциативного сотрудничества можно выявить из их

¹ Рагозина Л. Есть ли шанс у межмуниципальной кооперации в России // Общероссийский журнал «Российская муниципальная практика». URL: <http://www.russmp.ru/stat09-8-1.php> (дата обращения: 02.04.2021).

официальных источников. Так, например, на официальном сайте ОКМО муниципалитетам рекомендовано разделить риски от принятия внешнеполитических решений органами государственной власти и предлагается «уделять еще больше внимания поддержке муниципальных образований в сфере международного межмуниципального сотрудничества»¹. То есть деятельность ОКМО в основном направлена в первую очередь на решение внешних политических задач государства, нежели на реализацию экономических задач муниципалитетов. Особенно такие целеустановки проявляются в приграничном и международном сотрудничестве. Очень противоречивой в этом отношении представляется позиция профильного Комитета Государственной Думы РФ, выраженная в рекомендациях по итогам круглого стола на тему: «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»². Понимая, что «установление и укрепление прямых связей между хозяйствующими субъектами, разработка и реализация совместных проектов, создание условий для привлечения инвестиций, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, расширение культурных обменов, научного и гуманитарного сотрудничества это те механизмы, которыми регионы и муниципалитеты могут успешно пользоваться для выстраивания взаимовыгодных отношений с иностранными партнерами», Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предлагает участникам межмуниципального сотрудничества приложить усилия к достижению других целей. Он рекомендует:

¹ О конгрессе // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. URL: <http://www.okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 07.04.2021).

² Решение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 ноября 2019 г. № 114/4 «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам “круглого стола” на тему: “Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество” в рамках XVIII Общероссийского форума “Стратегическое планирование в регионах и городах России”» / Комитет Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhdenie_rekomendaciy.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

«чтобы в современных условиях международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество было органично встроено в российский внешнеполитический курс, дополняло и поддерживало его там, где “буксует” межгосударственный диалог»;

подготовить добрую почву для реализации разноплановых официальных мероприятий в области внешнеполитического взаимодействия;

уделять особое внимание популяризации и распространению за рубежом русского языка и культуры народов России, а также оказанию поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей»¹.

В решении комитета также сказано, «что широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует ее эффективной реализации»².

Таким образом, «ассоциативное» сотрудничество не случайно нами определено как организационно-политическое, поскольку оно служит, прежде всего, централизации и концентрации единой системы публичной власти, решению внутренних и внешних политических задач.

Хозяйственное и экономическое сотрудничество тоже включено в целевой блок, но, по мнению государства, должно иметь для российских представителей второстепенное значение. Вместе с тем нельзя не признать, что ассоциативное взаимодействие имеет консолидирующий характер и является политическим способом создания горизонтального единства системы публичной власти, поскольку ее объединение исключительно по вертикали не может сформировать полного и всеобъемлющего единства. Многие исследователи межмуниципального сотрудничества высказываются за наделение ассоциаций правом законодательной инициативы в органы государственной власти, в которой острой необходимости

¹ Там же.

² Там же.

нет. Более того, это создаст возможность органам государственной власти «манипулировать мнением жителей» посредством мнимой законодательной инициативы со стороны ассоциаций, сформированных в императивном порядке и возглавляемых бывшими чиновниками. Если же ассоциация посчитает необходимым внести изменение в законодательство, то на общем собрании союза можно будет принять решение о внесении инициативы через представительный орган любого муниципального образования (в рамках ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 184-ФЗ).

В различных странах существуют подобные ассоциативные организации, но их деятельность направлена на решение проблем местного самоуправления, и они редко выполняют политические либо концентрирующие власть функции. В США каждый штат формирует свою лигу городов, объединяемую в Национальную лигу. В Дании организована Национальная ассоциация местных властей с добровольным членством, в которую вступили не все муниципалитеты. В Германии, как и в России, существует очень много ассоциаций. Наиболее полезной и авторитетной из них является Центр по вопросам совершенствования местного самоуправления, финансируемый из местных бюджетов. Его решения не являются императивными, однако практически все муниципалитеты применяют их на практике. Аналогичные ассоциации есть во многих странах мира. В отличие от российских ассоциативных структур они решают не только политические задачи, а членство в них, как правило, добровольное. Ими развиваются технологии управления, организуются межмуниципальные организации для предоставления отдельных услуг, защищаются профессиональные интересы служащих и т.д.

На наш взгляд, отсутствие большой результативности и пользы от ассоциативных организаций в России обусловлено в определенной степени организационными и психологическими обстоятельствами. Любые обязательные по закону ассоциации в особенности, если они создаются и работают под патронажем государственной власти, а руководство ими осуществляется бывшими или действующими чиновниками, вызывают состояние пассивности, вызванное бесполезностью споров с руководством союза со стороны представителей

входящих в ассоциацию муниципалитетов. Здесь вступает в действие принцип «чинопочитания». Поэтому обязательность формирования ассоциаций и союзов на всех уровнях играет скорее негативную роль. Более действенным ассоциативное сотрудничество было бы в условиях добровольности их формирования, поскольку это стимулировало бы руководство ассоциаций к выявлению действительно необходимых практик для муниципалитетов, формированию новых эффективных методик управления, разработке модельных нормативных практик и активизации их роли в отстаивании интересов муниципальных образований в органах государственной власти различных уровней. Обязательное же сотрудничество порождает формализм, бюрократизм, видимость заинтересованности нуждами муниципалитетов в работе органов управления союзами, поскольку каковы бы ни были недовольства муниципальных образований деятельностью ассоциации, это не может повлечь их выход из ассоциации и прекращение оплаты взносов. Они так и продолжают содержать органы управления ассоциацией и выполнять их указания, которые, как правило, инициируются органами государственной власти субъекта РФ. Из всего этого следует, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающие создавать различные ассоциативные формы сотрудничества способствуют концентрации и укреплению вертикали власти, а не решению муниципальных задач.

Процесс формирования ассоциативного и иного межмуниципального сотрудничества должен проходить обдуманно и создавать систему не обременительную ни для государства, ни для муниципальных образований. Муниципалитеты от таких связей должны получать не расходы, а поддержку и выгоду, которая при ее правильном применении принесет не только экономическую пользу местному населению, но и политические дивиденды государству. Между тем представители местного самоуправления (даже в лице руководителей крупнейших межмуниципальных ассоциаций) не входят в состав Госсовета РФ.

Из анализа ассоциативного межмуниципального сотрудничества можно сделать следующие выводы:

1. Ассоциативные формы, действующие на основе обязательности формирования, имеют невысокую степень эффективности в связи с тем, что:

– их многолетняя работа так и не повлекла результативных изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении. Организация и экономика местного самоуправления развиваются слабо и полностью зависимы от решений органов государственной власти;

– обязательность вступления муниципалитетов в союз порождает пассивность, бюрократизм и формализм в работе, как органов самой ассоциации, так и представителей муниципалитетов, входящих в ассоциативный союз;

2. Необходимо отменить обязательность формирования ассоциативных организаций муниципальных образований. Это будет способствовать:

– заинтересованности муниципалитетов вступлению в независимую ассоциацию в случае действительной необходимости;

– сконцентрированной целенаправленности ассоциативных органов;

– заинтересованности ассоциативных органов в большем количестве членов ассоциации, что повлечет за собой активизацию их работы в направлении разработки организационно-методических рекомендаций, модельных правовых актов, законодательных инициатив в органы государственной власти, осуществлению правовой и иной помощи муниципальным образованиям, отстаиванию интересов муниципалитетов в органах государственной власти;

– заинтересованности муниципалитетов в осуществлении организационной, правовой и финансовой помощи ассоциативным органам. Это укрепит горизонтальную взаимосвязь публичной власти в лице органов местного самоуправления;

– деконцентрации власти и увеличению самостоятельности органов местного самоуправления в сфере межмуниципального сотрудничества;

– активизации работы органов государственной власти субъектов РФ в направлении укрепления взаимодействия с органами местного самоуправления.

3. Следует исключить возможность совмещения статуса руководителя ассоциации или союза в муниципальной сфере со статусом лица, занимающего любую государственную должность.

4. Для согласования вопросов взаимодействия Госсовета РФ с органами местного самоуправления необходимо введение в состав Государственного совета РФ представителей от местного самоуправления в лице Президента и Исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийской объединение муниципальных образований (Конгресс).

Таким образом, отечественная система ассоциативного сотрудничества не в полной мере решает задачи, поставленные в законодательстве, не отвечает сущности местного самоуправления, призванного решать вопросы местного значения исходя из интересов населения. В связи с этим необходимо сделать ассоциативное сотрудничество добровольным. Руководство ассоциациями должны осуществлять действующие представители муниципалитетов-членов Союза.

Глава 3. Теоретические основы правового положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

3.1. Концептуальная правовая дефектность отдельных муниципальных правовых категорий

Исследование сложных многогранных категорий любой науки требует использования правильных форм и методов, дефиниций, позволяющих вернее определить точку отсчета научно-практического изыскания. «Кто неправильно застегнул первую пуговицу, уже не застегнется как следует»¹, – говорил И. В. Гёте.

Богатство русского языка делает отечественную правовую систему насыщенной различными терминами, вызывающими дискуссии среди ученых и практиков. Обращение к терминологии в данном научном исследовании неслучайно и не будет единичным, поскольку «термин – это слово или словосочетание, являющееся названием или наименованием строго определенного понятия, когда переход от термина к понятию – это движение от периферии вглубь. Термин индивидуализирует содержание понятия и выражает его правовую ценность. Иными словами, в нем сконцентрирован определенный уровень знаний о понятии, его признаках, свойствах, связях»². Для российской системы права, в которой набор дефиниций более объемен и разнообразен, нежели в иных государствах, терминология выполняет важнейшую роль. «Понятийный аппарат науки в познании выполняет две функции: теоретическую и методологическую»³. Методология, по мнению специалистов, состоит из теоретического и

¹ Душенко К. В. Большая книга афоризмов / 3-е изд., испр. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 498.

² Максимов И. В. Терминология как первичный элемент системы науки административного права: основные свойства и предъявляемые требования // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): сборник статей / отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 47.

³ Сырых В. М. История и методология юридической науки: учебник по программам магистерской ступени образования. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 95.

эмпирического уровней¹. Наличие научной, практически отработанной единой межотраслевой терминологии является критерием культуры правотворчества. При этом «применительно к правовой области может быть признана культурной главным образом правотворческая деятельность»². Отсюда следует, что развитие правотворческой деятельности будет способствовать повышению уровня правовой культуры в практической плоскости. Сегодня национальное законодательство не отличается ясностью понятий и высокой степенью культуры письменной речи. Вместе с тем теоретическая составляющая отечественной юридической науки в нашей стране достаточно развита. Терминология широко и основательно изучается специалистами в различных отраслях права. Но чисто теоретические разработки не позволяют направить практическую и нормативную деятельность в одно русло. Для формирования унифицированных подходов необходимо нормативное закрепление не только самих терминов, но и методики их формирования.

Вариативная интерпретация конституционных норм вредит правовой системе. Конституция РФ призвана стать первоисточником, объединяющим народ как источник власти с властными органами. Современная муниципальная терминология не содействует достижению конституционных целей. «Терминологические же требования имеют целью обосновать употребление в законе конкретных терминов, обозначающих те или иные правовые понятия. К ним, в свою очередь, относятся: ясность, однозначность, апробированность практикой, самообъяснимость и экономичность словесного выражения, экспрессивно-эмоциональная нейтральность, отсутствие коннотации (т.е.

¹ См.: *Сырых В.М.* Метод правовой науки (Основные элементы, структура). М.: Юрид. лит., 1980.

² *Семитко А.П.* Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс: монография / науч. ред. С.С. Алексеев; ред. Л.А. Гупало. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. С. 16.

дополнительной смысловой нагрузки термина, вызванной социокультурными факторами)»¹. К ним должно применяться правило «одно понятие – один термин»².

Каждая сфера деятельности обладает своим лексическим инструментарием, который имеет специальный научный характер. Не все понятия и термины можно отнести к таковым, поскольку они могут использоваться в различных профессиональных сферах и обычной речи. «Юридические термины представляют собой словесное обозначение понятий, входящих в систему понятий юриспруденции, имеющих значение для юридической деятельности. Но существуют и профессионализмы – слова, относящиеся к той или иной профессиональной группе, которые обозначают различные процессы, реалии определенной профессиональной деятельности и т.д.... Профессионализмы функционируют преимущественно в устной речи как “полуофициальные” слова, которые не имеют строго научного характера»³. При этом важность профессионализмов нельзя недооценивать. От их сущностного понимания может зависеть официальная, закреплённая в нормах права специальная терминология отдельных отраслей права. «Вопрос о понятиях (категориях) как методологическая проблема правоведения всегда привлекал к себе внимание. Во все времена ученые пытались как можно полнее отразить его в юридической литературе (на базе достижений философских наук)»⁴. «Именно в слабом философском обосновании

¹ Тимошенко И.В. Концепция формирования понятийного аппарата российского законодательства об административной ответственности // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 5. С. 17.

² Алейник А.А., Васильев Р.Ф., Квачева Н.Е. и др. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие / отв. ред. Р.Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 98.

³ Голованова В.Ф., Тихонова С.С. Роль терминов и профессионализмов в юридической практике // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 5. С. 122.

⁴ См.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 47–51; Сурилов А.В. О понятийных средствах советской юридической науки // Некоторые вопросы советской правовой науки: сб. ст. / М-во нар. образования Молдав. ССР. Кишиневский гос. ун-т; отв. ред. А.И. Щиглик. Кишинев, 1968. С. 34; Тенебаум В.О. Государство: система категорий. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. С. 153; Самощенко И.С., Сырых В.М. К методологии советского правоведения // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 30; Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И. и др. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / отв. ред. Г.Н. Манов; редкол.: В.Е. Гулиев, Н.П. Фарберов, Р.О. Халфина. М.: Юрид. лит. 1970. С. 124.

коренятся многие недостатки юридических исследований»¹. По мнению Н.Н. Ивакиной, юридический термин – «слово или словосочетание, имеющее юридическое значение, выражающее правовое понятие, применяемое в процессе познания и освоения явлений действительности с точки зрения права»². «Для того чтобы закон мог успешно регулировать права и обязанности граждан и охранять их, необходимо, чтобы его терминология была прежде всего точной. Семантическая определенность является существенной особенностью термина: значение термина должно быть равным его понятийному содержанию, т.е. прямому и однозначному соотношению с обозначаемым явлением. Это обязательное требование»³. В отличие от многих зарубежных стран, в России «массив нормативного материала таков, что право стало отчужденным от человека, он не видит в нем помощи, даже, скорее, видит угрозу, а для права такое положение дел крайне нежелательно, поскольку создает питательную почву для правового нигилизма. Право перестает играть позитивную роль в обществе. На это накладывается постоянный процесс изменения норм, за которым не успевают не только обычные граждане, но и профессионалы. Законодательная власть намеренно игнорирует известный тезис о том»⁴, что «принятие закона (его отмена, изменение и т. д.) – это социальный факт, результат общественных действий личности. То же самое составляет сущность акта применения закона, его исполнения»⁵. Например, в Китае – государстве с самым большим количеством населения, правовая система которого на начальном этапе формировалась под влиянием нашей советской правовой доктрины, – к 2015 г. было принято всего 242 закона. При этом законодательство практически не подвергается изменению. Так,

¹ *Строгович М.С.* Избранные труды: в 3 т. / отв. ред. С.Н. Братусь. М.: Наука, 1990. Т. 1. С. 64.

² *Ивакина Н.Н.* Профессиональная речь юриста: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 139.

³ *Голованова В.Ф., Тихонова С.С.* Роль терминов и профессионализмов в юридической практике. С. 125.

⁴ *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации: Монография. / *А.Н. Савенков.* Москва: Проспект. 2020. С8-9.

⁵ Рабочая книга социолога [Текст] / [Чл.-кор. АН СССР М. Н. Руткевич, д-ра филос. наук Г. В. Осипов и С. Ф. Фролов и др.]; [Редколлегия: Г. В. Осипов (отв. ред.) и др.]; АН СССР, Ин-т социол. исследований. – Москва: Наука, 1976. С. 86.

в Административно-процессуальный кодекс от 1990 г. впервые были внесены изменения в 2014 г. В этой стране законы принимаются очень долго – после многих лет разработок, экспертных исследований, апробирования на практике. Зато «подзаконные акты могут приниматься в течение одних суток»¹. Именно с их помощью осуществляется оперативное правовое регулирование в КНР. Казалось бы, при таком объеме отечественного законодательства уже давно разъяснены все понятия и категории, однако это не так. Давно назрела необходимость приведения многих терминов и профессионализмов к единому пониманию. Самый действенный способ унификации понятийного аппарата – это закрепление семантического содержания термина или профессионализма в норме права, но делать это все же необходимо на основе объективных теоретико-практических изысканий, так как сегодня термины далеко не всегда соответствуют той роли, которую они призваны играть. Законы нередко принимаются без учета базовых положений теории права. Смысловое содержание давно известных теоретических понятий и категорий «подгоняется» под конкретные желания правящей элиты. Ученые-отраслевые также не всегда правильно толкуют термины, забывая об уже существующих и проверенных категориях в теории права и других смежных отраслях. Особенно это характерно для таких комплексных отраслей, как муниципальное право. В результате однотипные по своей сущности общественные отношения в смежных публичных отраслях права регулируются нормами с разными понятиями и терминами. Соответствующие властные органы применяют такие нормы как удобно. В законодательстве о местном самоуправлении и нормативных актах других отраслей содержание правовой категории не всегда совпадает с названием либо имеет не то наполнение, которое от него требуется. В качестве примеров можно привести следующие недоработки:

1. В статьях 14, 15, 16, 17 Федерального закона № 131-ФЗ без названия статей, исходя лишь из семантического анализа предложений, невозможно понять, о чем

¹ Трощинский П.В. Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие, характерные особенности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 5. С. 102.

идет речь – о вопросе местного значения или о полномочиях. В законе нет четкого разграничения теоретических понятий компетенции, полномочий и предметов ведения, которые существовали в законах советского и переходного периода. Из содержания статей разграничение также сделать невозможно. Само содержание статей скорее соответствует понятию «функции местного самоуправления».

2. Из содержания Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ, и множества постановлений Конституционного Суда РФ до сих пор нельзя сделать окончательный вывод о том, что понимается под самостоятельным «определением структуры органов местного самоуправления» и образуют ли органы местного самоуправления систему. Мнения по этому поводу не совпадают даже в самих постановлениях Конституционного Суда РФ разных лет.

3. Примером отсутствия четкой лингвистической характеристики термина является ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ о недопустимости подчинения органов и должностных лиц одних муниципальных образований органам и должностным лицам других муниципалитетов. Что в этой норме понимается под подчиненностью, не поясняется. Правильное понимание такого профессионализма особенно важно в муниципальном районе, где полномочия администрации административного центра (далее – АЦ) района выполняет администрация района, сформированная на основе ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. В данном случае возникает ситуация, где один орган (администрация района) осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность одновременно в двух муниципальных образованиях – муниципальном районе и его АЦ. Взаимоотношения администрации района с представительным органом АЦ в такой модели самоуправления характеризуются следующими чертами: 1) глава администрации (глава муниципального образования), избранный на конкурсной основе, замещает должность с участием представительного органа АЦ, назначающего 1/4 часть конкурсной комиссии (ч. 2.1 ст. 36; ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ); 2) администрация исполняет решения представительного органа АЦ, принятые по вопросам местного значения поселения; 3) администрация подконтрольна и подотчетна представительному

органу АЦ на всех стадиях решения вопросов местного значения поселения и исполнения бюджета АЦ; 4) администрация несет ответственность перед представительным органом поселения за ненадлежащее исполнение его решений и вопросов местного значения. Однако формально представительному органу АЦ районная администрация не подчинена. Так ли это? На наш взгляд, это ложное утверждение, не учитывающее определенную зависимость администрации района от представительного органа АЦ. Подчинение – «англ. Subordination (1) / submitting (2) / subjecting; нем. Unterwerfung. 1. Выполнение предписанных ролевых функций индивидом (или соц. группой), находящимся в зависимости от др. индивида (или соц. группы), занимающего более высокий статус в системе соц. иерархии. 2. Совершение индивидом или группой поступков или действий под давлением др. индивида (или группы)»¹. Сущность термина отражает реальный правовой статус и функциональную роль администрации района в системе местного самоуправления АЦ. Исследование вышеперечисленных обязанностей администрации через призму словарного определения термина «подчинение» приводит к убеждению о наличии подчиненности (пусть и не абсолютной) районной администрации представительному органу АЦ. Если же допустить, что администрация муниципального района не подчинена представительному органу АЦ, то ни о каком контроле со стороны представительного органа, отчетности ему и ответственности перед ним речи идти не может. Более того администрация района может не выполнять решения представительного органа АЦ.

4. В советский период все работники подразделялись на рабочих и служащих различных видов службы. Профессор Манохин В.М., выделяя признаки служащего, отмечал: «Служащий занимает (замещает) должность, заключающую и закрепляющую в себе предмет и параметры полномочий занимающего ее лица. Никто более, кроме служащего, должности не занимает»². Современное муниципальное законодательство стало иным. Например, депутат не является

¹ Энциклопедия социологии // Словари онлайн. URL: <https://rus-sociologia.slovaronline.com/2866-ПОДЧИНЕНИЕ> (дата обращения: 05.03.2021).

² Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа. 2009. С. 71.

служащим, однако является лицом, замещающим муниципальную должность. Появились новые различные категории, в частности муниципальная должность и муниципальная должность муниципальной службы. В правовом поле зафиксировано немало дефиниций, связанных с органами и лицами, реализующими публичные полномочия. Статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет ряд понятий, определяющих статус лиц, выполняющих в муниципальном образовании публичные функции. Федеральный закон № 25-ФЗ дополняет этот набор определений понятиями муниципальной должности муниципальной службы и муниципального служащего. Из терминологического смысла федерального законодательства вытекает, что должность муниципальный служащий занимает, но должностным лицом не является. В советское время такое утверждение было бы признано нелогичным. Единственным должностным лицом в системе муниципальной службы является глава местной администрации, имеющий особый набор прав и обязанностей, установленный не только Федеральным законом № 25-ФЗ, Федеральным законом № 131-ФЗ, но и комплексом законов о противодействии коррупции. Остальные служащие могут признаваться должностными лицами только при наступлении определенных обстоятельств или в случае установления соответствующего статуса нормативными правовыми актами. Аналогичный подход к статусу служащих в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30.12.2020)¹ (далее – УК РФ) и в примечании к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24.02.2021)² (далее – КоАП РФ). В них поясняется, какие служащие или лица, замещающие муниципальную должность, имеют статус должностных лиц. К ним относятся лица, «временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления...». Более подробная

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

информация о том, что понимается под такими характеристиками, дается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹ (в ред. от 11.06.2020) (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 19).

Таким образом, замещение должности не означает получения статуса должностного лица. Не каждый муниципальный служащий является должностным лицом, а лишь только тот, кому целенаправленно придают такой статус правовым актом, поэтому выяснение факта обладания таким правовым положением – задача непростая в силу большого массива и сложности поиска муниципальных правовых актов. Например, сегодня из содержания ч. 1.1 ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² (в ред. от 30.04.2021) (далее – ФЗ «Об образовании») уже понятно, что руководитель структурного подразделения либо заместитель главы местной администрации, осуществляющий муниципальное управление в сфере образования, является должностным лицом, потому что в ст. 8 прямо об этом сказано.

В ст. 25 Законопроекта № 40361-8 «под должностным лицом местного самоуправления понимается лицо, замещающее муниципальную должность либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления». Из содержания определения понятно, что депутат не обладает соответствующими полномочиями, но имея статус лица, замещающего муниципальную должность, он является должностным лицом. То есть депутат стал должностным лицом не потому, что обладает соответствующими характеристиками, а просто потому, что он наделен таким статусом нормой закона.

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2021. № 15, ч. 1, ст. 2452.

5. Правовое положение депутата представительного органа муниципального образования вот уже много лет порождает различные дискуссии среди ученых и практиков. Нет единого мнения по вопросу обладания им статусом должностного лица. В отличие от депутата местного Совета народных депутатов, который «на всей территории РСФСР являлся полномочным представителем органа государственной власти и населения, проживающего на территории соответствующего Совета»¹, современный депутат – это всего лишь «член представительного органа». Выполняя многие функции советского депутата, обладая определенной неприкосновенностью, современный депутат не имеет большинства его обязанностей и не является представителем власти. Его статус не внятен. Многое в нем зависит от муниципальных правовых актов. Будет акт – будет статус должностного лица и ответственность, а если не будет правовых оснований, то и обязанностей не будет.

В этой связи интересна коллизия судебных мнений при привлечении депутата в качестве должностного лица к уголовной ответственности и к административной ответственности при возникновении взаимодействия со своими избирателями. В судопроизводстве по уголовным делам депутат представительного органа муниципального образования, как правило, признается должностным лицом. В таких делах обвинительная позиция судебной власти налицо. Например, в 2007 г. судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ несмотря на доводы адвокатов о том, что депутат не является должностным лицом, так как не является по закону представителем власти и не обладает организационно-распорядительными полномочиями, которыми обладает непосредственно представительный орган, приговор (8 лет за получение взятки в крупном размере) оставила в силе, а кассационную жалобу не удовлетворила. В описательно-мотивировочной части Верховный Суд РФ указал, что «полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами

¹ Ст. 1 Закона РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 23, ст. 279.

муниципальных образований и в этих муниципальных образованиях депутаты представительного органа местного самоуправления, обладающего правом принимать от имени местного населения обязательные решения, действующие на территории муниципального образования, по предметам, отнесенным уставом этого образования к его ведению, осуществляют законодательно-нормотворческую власть»¹. Конституционный Суд РФ также допускает отнесение депутата (в том числе осуществляющего депутатскую деятельность на непостоянной основе) к категории должностных лиц при привлечении его к уголовной ответственности. Согласно мнению органа конституционного контроля, «пункт 1 примечаний к статье 285 и примечание к статье 318 УК Российской Федерации, взятые в нормативном единстве с законодательством о местном самоуправлении, означают, что депутат представительного органа муниципального образования *может* признаваться должностным лицом как представитель муниципальной власти»².

Другая позиция обнаруживается при выявлении судом обязанностей депутата (как должностного лица) рассматривать обращения граждан и давать ответы на них в порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ. В этом случае суд депутата должностным лицом не признает. В решении суда Центрального района г. Новосибирска (судья Чистова О.В.) от 1 июня 2006 г. в деле № 2-230-06 по иску Зиновьева К.С. к депутату Городского совета Новосибирска Кузьминову В.В. и «в кассационном определении Новосибирского областного суда от 11 июля 2006 г. по делу № 33-2348 закрепляется позиция, согласно которой «законодательством не предусмотрена обязанность давать письменные ответы на обращения граждан,

¹ Определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2007 г. № 1-007-9: «Приговор по делу о получении взятки оставлен без изменения, поскольку выводы суда о доказанности вины осужденного в совершении преступления основаны на проверенных в судебном заседании доказательствах, действия осужденного квалифицированы правильно, наказание назначено соразмерно содеянному, с учетом данных о его личности, всех обстоятельств дела, а также с учетом влияния назначенного наказания на исправление, на условия жизни семьи» // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.03.2021).

² Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 885-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.03.2021).

отсутствует ответственность депутата за непредставление ответа на обращение. По мнению суда... форма взаимоотношения депутата с избирателями заключается в отчетах перед избирателями округа о своей работе и информировании о своей работе через средства массовой информации»¹.

6. Понятие выборного должностного лица (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) сегодня применимо лишь к главе муниципального образования, но оно в основном предназначено для обозначения способов замещения должности. В ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ не сказано, что высшее должностное лицо является выборным. Дошло до откровенного непонимания соотношения статуса главы муниципального образования и способов замещения этой должности. Некоторые ученые стали полагать, что «исходя из буквального смысла определения выборного должностного лица, содержащегося в Законе № 131-ФЗ, выборным должностным лицом надо считать только главу муниципального образования, избранного населением. Следовательно, глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования, выборным должностным лицом местного самоуправления не является»².

Неопределенность статуса таких лиц дает свободу усмотрения органам государственной (в первую очередь судебной) власти при принятии своих решений. Остается лишь вспомнить знаменитый вопрос-ответ В.И. Ленина: «Что такое закон? Это выражение воли господствующего класса»³.

Существует мнение, что применительно к муниципальным служащим при отсутствии четких критериев наличия статуса должностного лица можно было бы применять накопленный советский опыт замещения должностей службы, обстоятельно исследованный профессором Манохиным В.М. Он считает, что при замещении технических должностей и части должностей специалистов,

¹ *Шугрина Е.С.* Особенности уголовной и административной ответственности депутата представительного органа муниципального образования: взгляд с позиции конституционного и муниципального права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 2205.

² *Щеначев В.А.* Особенности правового статуса выборных должностных лиц органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 79.

³ *Ленин В.И.* Аграрная программа социал-демократии в Первой русской революции 1905–1907 годов / Полное собрание сочинений. Т. 17. С. 164. URL: <http://leninvi.com/t17/p164> (дата обращения: 06.03.2021).

принимаемых без конкурсной процедуры, необходимо применять способ «зачисления на должность», оформляемый «административным актом (приказом и т.п.)». «При назначении на должность совершаются те же юридические действия, особенность имеет административный акт: он обращен, помимо названных лиц и подразделений, к тем лицам, которые войдут в подчинение назначаемого лица. Соответственно этому, круг лиц, замещающих должность по назначению, ограничивается контингентом руководителей (организаций и структурных подразделений)»¹. Иными словами, приказ о зачислении необходимо издавать по отношению к лицам, замещающим должности, у которых нет подчиненных, а приказ о назначении относится к руководителям, деятельность которых «связана с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками»², т.е. выполняющим организационно-распорядительные функции. В этом случае сам по себе приказ о назначении будет административным актом, подтверждающим статус должностного лица. Вместе с тем, такой подход уязвим. Существует много вариантов, при которых лицо, назначенное на должность, может перестать обладать признаками должностного лица. Например, коллектив отдела в связи с улучшением технологичности работы может быть сокращен с возложением всех функций отдела на бывшего руководителя отдела, ставшего единоличным исполнителем. Начальник отдела теряет возможность руководить коллективом, то есть обладать исполнительно-распорядительными полномочиями, но приказ о назначении остается в силе. В этой связи более подходящим способом является указание на наличие статуса должностного лица в должностной инструкции или штатном расписании с возложением на него соответствующих полномочий. Такая обязанность должна быть возложена Федеральным законом № 25-ФЗ на руководителей органов местного самоуправления.

¹ *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. С. 80.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (в ред. от 11.06.2020) / Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

Наличие законодательно закрепленных определений не всегда является единственным условием четкого обозначения правового статуса. Необходимо, чтобы все определения раскрывали определенные структурные элементы этой правовой категории. Неразбериха в структуре и наполнении терминов характерна не только для муниципальной сферы. В этой связи на первый план выходит необходимость установления единообразной отраслевой терминологии. Этому может способствовать нормативное закрепление профессионализмов, имеющих межотраслевое правовое значение в едином правовом глоссарии, утвержденном Государственной Думой РФ. Представляется также логичным предложение В.Ю. Туранина о «внесении изменений в п. 3 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576¹, направленных на включение в содержание концепции законопроекта сведений об основных терминах и определениях, используемых в данном законопроекте» и о дополнении ст. 112 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации² (далее – Регламент ГД РФ) частью «3.1, содержащей правила использования юридической терминологии в языке законов»³. Вместе с тем введение только обязательности наличия терминологии в законе и правильности ее использования не решит проблему смыслового разнообразия идентичных терминов, применяемых в разных отраслевых законах, без официально утвержденного Государственной Думой РФ межотраслевого глоссария терминов и профессионализмов, который будет использоваться при написании федеральных законов. Утвердив такой постоянно пополняемый глоссарий в качестве приложения к Регламенту ГД РФ, Государственная Дума РФ облегчит работу не только себе, но и правоприменителям.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (в ред. от 13.03.2015) // СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3335.

² См.: Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 15.12.2020) // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801.

³ Турагин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород, 2017. С. 19, 21.

3.2. Теоретико-правовая концепция правового статуса органа местного самоуправления как органа публичной власти: понятие и элементы

Сегодня содержание термина «правовой статус» органа и должностного лица местного самоуправления как частное проявление общей категории статуса органа публичной власти не истолковано законодателем. Он представляет собой «комплексную, интеграционную категорию, отражающую взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива, другие социальные связи»¹. «Это категория не только многоаспектная, но и многоэлементная. Это вызывает определенные трудности при ее анализе»². Поэтому, прежде всего, необходимо выяснить, какие элементы составляют эту многогранную юридическую категорию.

Для обнаружения ролевой позиции органов местного самоуправления в единой системе органов публичной власти надо первоначально осуществить выявление элементов категории «правовой статус органа». Это станет предметом исследования, позволит последовательно целенаправленно выяснить, какие из сторон статуса являются основой динамики взаимодействия с органами государственной власти, а какие остаются в статичном состоянии в случае возникновения взаимоотношений муниципальных органов с органами государственной власти.

Мы будем исходить из того, что «понятия “органы местного самоуправления” и “должностные лица местного самоуправления” не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления»³. Точка зрения, что орган публичной власти – это

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 267.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 48.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не

«особый элемент... созданный публичным образованием для осуществления его функций, обладающий набором полномочий (компетенцией) властного (публично-правового характера), являющийся собой объединение индивидов (одного индивида)»¹, широко распространена. Это не означает абсолютной идентификации органа и должностного лица. Например, должностное лицо, рассматриваемое в отрыве от своего аппарата, не может иметь организационную структуру с различными видами структурных подразделений и способами формирования. Органы местного самоуправления, в свою очередь, не имеют такого широкого набора форм ответственности, как должностное лицо, и не налагают на подчиненных меры дисциплинарных наказаний, так как полномочиями по привлечению к дисциплинарной ответственности обладает руководитель органа (или структурного подразделения). Поэтому выявление составных частей правового статуса приведет к унификации элементов категории правового статуса, а не их отождествлению. В нашем исследовании органы местного самоуправления (с их руководителями) и глава муниципального образования будут рассматриваться в системном виде, цель локации различий в их статусе не ставится, поэтому для выявления их статусного положения в качестве составной части всей публичной власти, наоборот, необходимо обнаружение унифицированных, общих для них компонентов правового статуса.

По общему правилу и в самом схематичном смысле многими учеными «под статусом субъекта права (правовым статусом субъекта) понимается его правовое состояние, характеризуемое комплексом (системой) юридических прав и обязанностей»². Некоторые ученые приходят к выводу, что правовой статус можно приравнять к правоспособности. Отождествление этих понятий неслучайно. «Ведь

соответствующего требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.02.2021).

¹ *Лебедева К.В.* Понятие и основные признаки (черты) правового положения органа публичной власти // Молодой ученый. 2020. № 29 (319). С. 100.

² См., например: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. С. 24; *Ямпольская Ц.А.* Субъекты Советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ин-т права Акад. наук СССР им. А.Я. Вышинского. М., 1958. С. 5, 32; *Бахрах Д.Н.* Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986, № 2. С. 44.

оба эти свойства возникают и прекращаются у субъекта одновременно, оба в равной мере не отчуждаемы. В этом их сходство, служившее основанием для отождествления»¹. Но это единственное основание, поэтому знак равенства ставить между этими категориями преждевременно. Думается, что в данном случае необходимо рассматривать правоспособность и правовой статус как часть и целое, из-за того, что «правовой статус – это самостоятельное явление, отличное от правоспособности и правосубъектности... Правосубъектность в целом показывает способность к сознательному поведению в границах правового статуса»².

Есть немало сторонников разъединения понятий правового статуса и правового положения на две взаимосвязанные, но имеющие существенные различия категории. По их мнению, «термин “правовой статус” необходимо выделить для общей характеристики положения гражданина или организации в обществе, поскольку термин “правовое положение” чаще применяется для характеристики лица или организации в определенном круге общественных отношений»³. К ним, помимо отдельных административистов, можно отнести некоторых ведущих теоретиков. Например, Р.О. Халфина и С.С. Алексеев считают, «что смыслу понятия “статус” в полной мере соответствует то стабильное, основополагающее в правовом состоянии субъекта, которое включает правосубъектность в единстве с другими общими (конституционными) правами и обязанностями. Конкретные же права и обязанности отражают скорее специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов, нежели основы общего положения лица в данной правовой системе»⁴. Иными словами, «правовой статус ассоциируется со стабильным правовым состоянием субъекта, а правовое положение рассматривается как постоянно изменяющаяся совокупность прав и обязанностей лица, обусловленная

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. С. 269.

² *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 116.

³ *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении / Ин-т государства и права АН СССР. М.: Юрид. лит. 1974. С. 123.

⁴ См. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении С. 123-124; *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2 т. М.: Юрид. лит. 1982. Т. 2. С. 142-143.

его вступлением в те или иные правоотношения»¹, но такие различия в терминологии больше касаются статуса личности, и указанная дифференциация скорее направлена на разделение общего и специального статуса. В этих утверждениях, как отмечает А.Ю. Якимов, много несоответствий, «во-первых, вычленение наиболее общих прав и обязанностей, вытекающих из Конституции, фактически означает, что речь идет о статусе личности, которую следует воспринимать не иначе как правовую абстракцию в силу всеобщности указанных прав и обязанностей. Во-вторых, в таком случае за рамками правового статуса остаются все иные права и обязанности, установленные нормами других отраслей права»². Если же рассматривать правовой статус должностного лица через эту призму, то получается он обладает статусом только тогда, когда находится дома в выходной день, ибо в рабочие дни он постоянно вступает в различные правоотношения и его правовой статус превращается в правовое положение.

Применительно к организациям интересной представляется точка зрения профессора В.В. Бараненкова, согласно которой понятие правового статуса качественно дополняет понятие правового положения. Он считает, что «правовой статус организации определяет соответствующие особенности ее правового положения. В свою очередь, под правовым положением предлагается понимать правовое состояние лица, характеризующееся совокупностью его правовых свойств. Так, при определенных условиях организация приобретает статус юридического лица, затем, получив соответствующую лицензию, приобретает статус образовательной организации, после чего, пройдя аккредитацию, получает статус аккредитованной образовательной организации»³. Такой взгляд дает возможность исследовать понятие правового статуса с отраслевых позиций, поскольку «наряду с правовым статусом как положением субъекта в праве вообще выделяют отраслевой статус как положение субъекта, урегулированное нормами

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М.: Проспект, 1999. С. 15.

² Там же. С. 15.

³ Бараненков В.В. Теоретико-правовые основы юридической личности военных организаций: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 19.

конкретной отрасли права, например, гражданско-правовой статус, уголовно-правовой, конституционно-правовой и т.д.»¹. Именно поэтому статус является основой классификации организаций². В плане юридического применения категорий «правовой статус» и «правовое положение» мы более солидарны с мнением, что «понятия “правовой статус” и “правовое положение” являются синонимами, поэтому попытки использовать эти термины как отличающиеся по содержанию и значению неприемлемы»³. Думается, что «предложения различать понятия “правовой статус” и “правовое положение” представляются неоправданными. Эти понятия являются равнозначными, и всякие попытки их разграничения выглядят искусственными и неубедительными»⁴. Более того, «предлагаемое разграничение ничего не меняет по существу и едва ли оправданно»⁵. В нем «нет особой необходимости, поскольку полисемантичесность, смысловое удвоение термина не способствует четкому восприятию и анализу одной из ключевых категорий правоведения»⁶. «Во всяком случае, законодательство, юридическая практика, печать, а также международные акты о правах человека не проводят между ними никакого различия, а употребляют в одном и том же смысле»⁷. Поэтому, учитывая, что любой субъект правоотношений России имеет определенное общее правовое положение, нужно учитывать, что любое должностное лицо и орган местного самоуправления имеют свой публично-правовой либо гражданско-правовой статус, урегулированный нормами отраслевого законодательства.

¹ Карасев А.Т., Елькина А.В. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российский юридический журнал. 2012. № 3(84). С. 109.

² См. подробнее: Ковалева Н.Н. Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ковалева Наталия Николаевна. – Саратов, 2001.

³ Новосёлов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. С. 23.

⁴ Матузов Н.И. Правовая система и личность. С. 52.

⁵ Семёнов П.Г. Конституция и гражданин // Теоретические основы Советской Конституции / Академия наук СССР, Институт государства и права; подгот. текста Т.Е. Абова; подгот. текста А.Е. Козлов; отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Наука, 1981. С. 7.

⁶ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. С. 264.

⁷ Матузов Н.И. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. С. 264.

Среди представителей конституционного права давно муссируется идея о введении в юридическую терминологию понятия «правовой модус», заменяющего термин «специальный статус». Его родоначальником считается В.А. Патюлин. По его мнению, «субъективные права, входящие в правовой статус гражданина, принадлежат всем гражданам как абстрактному субъекту данного рода, а субъективные права, входящие в правовой модус – всем, кто в данных условиях выступает в качестве абстрактного субъекта данного вида»¹. К таковым он относит и правовой модус должностных лиц. Эта идея нашла поддержку у некоторых ученых² и выдвигается в новом качестве до сих пор³. Вместе с тем эти идеи в своей основе имеют целью разделить статичное состояние субъекта (в том числе должностного лица) и динамику реализации его прав и обязанностей через конкретные правоотношения, в которые он вступает, а также общий и специальный набор полномочий. В правовом государстве с небольшим, но комплексным, стабильным и научно-обоснованным законодательством такая мысль и детализированная терминология могли бы стать средством гармонизации законодательства. В российской правовой системе, учитывая эклектику в толковании однотипных терминов в законодательстве смежных отраслей и в среде правоприменителей, появление дополнительных терминов только усложнит понимание категории правового статуса. Таким образом целесообразность введения в отечественный юридический обиход термина «правовой модус» применительно к должностным лицам сомнительна.

Выше отмечалось, что для признания лица должностным необходимо руководствоваться соответствующими понятиями, которые во многом схожи и включают в себя следующие характеристики: 1) наличие статуса представителя власти; 2) выполнение организационно-распорядительных функций; 3) реализация административно-хозяйственных функций. Однако эти критерии в основном дают

¹ Патюлин В.А. Государство и личность в СССР: правовые аспекты взаимоотношений. М.: Наука, 1974. С. 198-199.

² См.: Ровный В.В. О категории «правовой модус» и ее содержании // Государство и право. 1998. № 4. С. 86-88.

³ См.: Капитонова Е.А. Правовой модус личности. Генезис термина и новый подход к его трактовке // Государственная служба и кадры. 2019. № 3. С. 54-56.

компетенционную характеристику должностного лица. В основном она необходима для выявления статусных характеристик с целью привлечения к ответственности. Другие элементы статуса должностного лица для этого не нужны. Но для полного понимания положения лица в системе органов и должностных лиц, в структуре отдельно взятого органа либо в сравнении с другими лицами однотипных структурных подразделений необходима более детальная характеристика. В системе местного самоуправления есть и другие лица, занимающие должности и имеющие свой публично-правовой статус. Их статус важен для характеристики местного самоуправления, взаимодействия (взаимоотношений) с органами государственной власти и взаимодействия в системе местного самоуправления.

Среди ученых нет единого мнения по составу звеньев правового статуса должностных лиц и органов публичной власти. Каждый из них акцентирует внимание на различных элементах. Н.Ю. Хаманева отмечает, что «под правовым статусом должностного лица следует понимать урегулированное нормами права положение должностного лица, выражающееся в наличии у него дополнительных прав и обязанностей, необходимых для осуществления служебной деятельности в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления, а также в других организациях независимо от формы собственности, и определяющее пределы его ответственности»¹. Д.Н. Бахрах к элементам статуса должности предлагал отнести «цели и функции, права и обязанности, ответственность, порядок и условия замещения должности и т.п.»². Профессор Ноздрачев А.Ф., пришел к выводу о том, «что общее содержание статуса должностного лица образуют в основном следующие элементы: наименование должностного лица; функции; правомочия; гарантии реализации полномочий; ответственность»³. Ю.Н. Старилов относит к элементам:

¹ *Хаманева Н.Ю.* Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития): сборник статей. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 3.

² *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 11; *Старилов Ю.Н.* Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 19.

³ *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 195.

наименование и места в системе публичной власти; функции; полномочия; формы и методы осуществления полномочий и реализации функций; гарантии, дающие возможность осуществлять собственные полномочия; ответственность; личные компенсации, льготы и гарантии¹. Д.А. Черногоров под правовым статусом понимает «регламентированный законодательными и подзаконными нормативными актами комплекс прав, обязанностей и ответственности (этической и юридической), обеспеченный реальными гарантиями его реализации»².

Характеристика правового статуса органов публичной власти несколько отличается от характеристики статуса должностного лица. «Статус органа, будучи явлением юридическим, может состоять лишь из правовых элементов, выделяет такие элементы, как название органа, порядок и способ его образования, территория деятельности, цели деятельности, задачи и функции, объем и характер властных полномочий, ответственность и др.»³.

Д.Н. Бахрах «применительно к административно-правовому статусу коллективных субъектов предлагает уделять внимание следующим основным элементам: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенция)»⁴. Н.Г. Салищева при характеристике структуры статуса органа публичной власти, занимая аналогичную позицию, добавляет к ним ответственность⁵. Ряд ученых (Невинский В.В.⁶, Стариков Ю.Н., Богданова Н.А.) предлагают в качестве элемента статуса рассматривать гарантии реализации функций (полномочий, компетенции). В целом многие выступают за включение в правовой статус именно этих блоков. Споры возникают лишь по частным

¹ См.: *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старикова. Ч. 1. С. 396-410.*

² Черногоров Д.А. *Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9.*

³ Цабрия Д.Д. *Статус органа управления // Советское государство и право. 1978. № 2. С. 126-127.*

⁴ Бахрах Д.Н. *Административное право: учебник. М., 1993. С. 25; Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 1996. С. 27.*

⁵ См.: *Хаманева Н.Ю. и др. Административное право Российской Федерации: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 50.*

⁶ См.: *Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. С. 136-139.*

вопросам. Например, Н.А. Богданова в своей работе¹ рассматривает ответственность как составной элемент компетенции. Профессор Е.С. Шугрина наряду с некоторыми учеными (Н.Г. Салищева, А.А. Мишин и Б.А. Страшун²) имеют твердое убеждение, что «ответственность – неотъемлемый элемент правового статуса как должностных лиц, так и органов публичной власти»³.

По мнению некоторых ученых, «юридическая характеристика органа публичной власти отличается от функциональной, которая раскрывает его в качестве структуры, выполняющей определенные функции публичного управления. Юридическая характеристика связана с наделением органа власти определенными полномочиями, которые наряду с целями и задачами деятельности образуют компетенцию»⁴. На наш взгляд, это не совсем так, поскольку функции и компетенция очень взаимосвязаны. Представители теории государства и права «традиционно определяют функции государства как направления, главнейшие стороны его деятельности, соответствующие его коренным задачам»⁵. Однако функции государства и функции органов государственной власти – понятия не тождественные. В.Е. Чиркин отмечает: «Функции государства следует отличать от функций его органов, которые имеют более конкретный характер, зависят от задач, назначения этих органов»⁶. То же самое можно сказать о соотношении функций местного самоуправления и функций органов (должностных лиц) местного самоуправления. Рассуждая более конкретно, административисты признают под функцией «основное направление деятельности субъекта или объекта системы, в

¹ См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 99.

² См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1-2. Часть общая: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: БЕК, 2000. С. 258.

³ *Шугрина Е.С.* Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 100.

⁴ *Косач Н.Е.* Особенности правового статуса органов публичной власти // Вестник Института экономических исследований. 2018. № 1 (9). С. 136.

⁵ *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учебное пособие для высших учебных заведений / под ред. профессора В.Г. Стрекозова. М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. С. 154-156; *Карева М.П., Кечекьян С.Ф., Федосеев А.С. и др.* Теория государства и права: учебное пособие / отв. ред. М.П. Карева, Г.И. Федькин. М.: Госюриздат, 1955. С. 211; *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права: учебник. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. С. 51.

⁶ *Чиркин В.Е.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 134.

котором выражается его сущность и социальное назначение, цели и задачи... В силу того, что функции должностного лица публичной службы, функции органа публичной власти и функции государственного и муниципального управления соотносятся как частное (отдельное) и общее, характеристика последних составляет основу понимания сущности функций должностного лица... Функции органа публичной власти – это социально значимые направления его деятельности, реализуемые в определенных формах при использовании определенных методов»¹. Подходов к определению функций много. До сих пор ученые не пришли к единому мнению относительно точного понятия этой категории. И.Л. Бачило определяет их как «комплекс взаимосвязанных, определенных в статусе органа и основанных на непрерывном обмене информацией организационно-правовых воздействий органа, его структурных подразделений, служащих, которые обеспечивают объекты управления политической, методической ориентацией, материальными, техническими, трудовыми и другими ресурсами, в конечном итоге организующих достижение целей, стоящих перед системой управления»². При этом цели и задачи органа (или системы управления) достигаются в процессе реализации компетенции. Компетенция, в свою очередь, представляет собой сложную правовую категорию, состоящую из множества элементов, основными из которых являются закрепленные в нормативных правовых актах права и обязанности (полномочия) по определенным предметам ведения (решаемым вопросам). Отсюда следует, что «функциональный компонент органа логически связан с предметами ведения, компетенцией и функциями»³, а «правовое положение органов... управления находит свое конкретное выражение в их компетенции. В ней закрепляются задачи, функции, формы и методы деятельности этих органов, то есть их административная

¹Черногоров Д.А. Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 19.

² Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрид. лит., 1976. С. 43.

³ Коргина О.А. Юридическая природа статуса муниципального органа народного представительства // Юридические записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 3-1. С. 271.

правоспособность и дееспособность»¹. То есть юридическая и функциональная характеристики органа не отличаются, а плотно взаимосвязаны между собой и являются скоррелированными характеристиками правового статуса органа публичной власти.

Современная спецификация статуса органа публичной власти определяется наличием в нашем государстве единой системы публичной власти, состоящей из самостоятельных элементов. Одним из них является местное самоуправление. Необходимо также учитывать наличие в конструкции форм местного самоуправления системы органов и должностных лиц местного самоуправления. Следовательно, характеристика органов местного самоуправления в отрыве от этих систем (государственной и муниципальной) не будет полной.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что статус органа публичной власти (местного самоуправления) представляет собой следующий комплекс нормативно-правовых синтетических показателей: 1) цель формирования; 2) структурно-организационный блок; 3) функционально-компетенционный блок; 4) гарантии осуществления компетенции; 5) ответственность. Все эти блоки взаимосвязаны между собой. В целевой блок, определяемый государством, включаются название, цели и задачи органов местного самоуправления. Он гармонично синхронизирован с компетенцией, в которой вопросы местного значения представляют собой часть предметов ведения государства, а полномочия по ним закреплены в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ. Функционально-компетенционный блок берет свое сущностное предназначение из целевого блока, а его содержание определяется целями, задачами, стоящими перед органом, предметами ведения и полномочиями по ним. Эффективность самостоятельного выполнения органами и должностными лицами своих функций и реализации компетенции зависит от норм, закрепляющих реальные гарантии их деятельности. Применительно к должностным лицам такие гарантии сопряжены с определенными запретами и ограничениями. Гарантии в

¹ *Алехин А.П., Василенков П.Т., Квиткин В.Т. и др.* Советское административное право. Общая и особенная части: учебник; под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1973. С. 96.

сочетании с ограничениями и запретами создают условия продуктивного исполнения полномочий, профилактируя произвол, превышение должностных полномочий и минимизируя возможные преступления коррупционной направленности, устремляя все усилия должностного лица на удовлетворение не личных, а общественных потребностей. Все эти элементы также определены государством. Структурно-организационный элемент представляет собой порядок, варианты и условия образования системы органов местного самоуправления и их организационной структуры, которая зависит от компетенции органа, так как, исходя из компетенции, всегда формируются подразделения органов управления. Учитывая, что органы местного самоуправления в реализации функций и компетенции не ограничиваются решением только внутренних проблем местного самоуправления, но и выходят за их пределы, вступая в правоотношения и взаимодействуя с другими органами публичной (государственной) власти, функционально-компетенционный блок не может рассматриваться в отрыве от компетенции и функций государства. Тем более что за ненадлежащее осуществление компетенции органы местного самоуправления и должностные лица несут ответственность не только перед собственным населением, но и перед государством, которое определяет содержательную часть функционально-компетенционного блока. Это толкование правового статуса не претендует на совершенство, но позволяет исследовать органы местного самоуправления как в их локальной взаимосвязи, так и в процессе взаимодействия и взаимоотношений с иными органами публичной власти. При этом применительно к данному исследованию необходимо уточнить, что целевой и компетенционно-функциональный блоки, влияя на структуру органов, все же составляют скорее качественную характеристику и направления взаимодействия органов публичной власти, тогда как структурно-организационный элемент статуса и ответственность непосредственно отражают динамику организации муниципальной власти и интеграцию всех властных органов в единой системе публичной власти.

3.3. Понятие и правовое регулирование формирования системы и структуры органов и должностных лиц местного самоуправления

Конституционные нормы часто имеют множество официальных и неофициальных (субъективных) толкований. В муниципальном праве, появившемся в России в период становления нового демократического, децентрализованного государства на стыке конституционного и административного права, но искусственно отнесенном в дальнейшем только к научной специальности конституционного права, к сожалению, не были восприняты многие понятия и определения, устоявшиеся и давно используемые административистами. Между тем синергетическая концепция взаимодействия этих отраслей очень важна для дальнейшего развития междисциплинарных методов развития публичного права.

Бертран Рассел говорил: «Многие понятия кажутся глубокими, потому что они неясны и путаны»¹. Наличие таких категорий в публичных отраслях может привести к искажению конституционных предписаний организации публичной власти и нарушению прав на местное самоуправление. В этом плане одной из самых обсуждаемых тематик на протяжении двадцати лет, начиная с 1995 г., явилась концепция формирования системы и структуры органов местного самоуправления. Она оказалась непростой. Категория «система органов», применяемая в Конституции РФ к органам государственной и (или) публичной власти, в отношении органов местного самоуправления не употребляется. На наш взгляд, это не отменяет ее наличия, точно так же, как и не исключалось существование в России публичной власти до включения этого термина в Конституцию РФ.

Проблема определения понятий «система» и «структура» органов, их практического нормативного закрепления давно вышла за рамки обычных теоретических споров и в условиях нарастающей централизации публичной власти

¹ Цит. по: *Попов Б.М.* Учение о системах и структурах организаций. Воронеж, 2009. С. 4.

приняла политическую окраску. «Отметим также, что вопросы формирования структуры органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления»¹ и его взаимодействия с государственной властью.

Вместе с тем герменевтика не дает четкого понимания терминов «система органов местного самоуправления» и «структура органов местного самоуправления». Между тем широкий спектр применения этих терминов и многообразие словарных определений, на наш взгляд, позволяет достаточно четко определить понятийное значение каждого из них. Плюрализм мнений по данному вопросу породил массу коррелирующих законодательство постановлений Конституционного Суда РФ, выражающих подчас достаточно противоречивые мнения по вопросам, связанным с этими дефинициями. Необходимость преодоления положений ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и принятия законов, укрепляющих и централизующих вертикаль власти, повлекла поправки в гл. 8 Конституции РФ и появление официальной категории публичной власти.

«Европейская Хартия местного самоуправления в п. 1 ст. 6 устанавливает возможность самостоятельного устройства местными органами своей внутренней административной структуры без ущерба для более общих требований закона»², то есть это может быть самостоятельный выбор из вариантов, установленных законом. Внутренняя организация каждого российского органа местного самоуправления в целом также является задачей самих органов. Представительный орган самостоятельно формирует свою внутреннюю организационную структуру. Перечень и виды структурных подразделений местной администрации определяются ее главой и утверждаются решением представительного органа (ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Изменения этой процедуры в ближайшем

¹ *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 112.

² *Колесников А.В.* Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. *Н.М. Кониной.* – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 80.

будущем не планируется, поскольку аналогичный механизм предусмотрен ч. 15 ст. 22 Проекта № 40361-8.

Статья 131 Конституции РФ ограничивает организационную самостоятельность органов общими принципами, установленными федеральным законом и возможностью органов государственной власти участвовать в процессе формирования органов местного самоуправления, но официальной дефиниции понятия «структура органов» и того, что понимается под ее определением, ни в Конституции РФ, ни в законодательстве нет. Однако именно правильное понимание сущности этих категорий поможет определить четкие пределы возможного государственного участия в организации муниципального управления и ответить на вопрос, отвечает ли современная практика участия государства в формировании органов местного самоуправления конституционной сущности.

Надо отметить, что интерес к исследуемым понятиям возник еще до принятия первого Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ. Московская областная дума обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом. В нем депутаты просили дать разъяснение понятию «структура органов местного самоуправления», практическая направленность которого неоспорима. В своем Определении от 16 июня 1995 г. № 67-О¹ Конституционный Суд РФ ответил, что толкование такого определения является созданием новых правовых норм, что приводит к нарушению принципа разделения власти на ветви и не является компетенцией органа конституционного правосудия, так как он не законодательный. Субъекты РФ, не имея точного понимания критериев самостоятельности определения структуры и самого понятия структуры, были вынуждены ждать, когда будут изданы разъяснительные нормы на федеральном уровне. Однако принятый Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ продублировал ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и не разъяснил точку зрения по этому вопросу. Ныне действующий Федеральный закон № 131-ФЗ также не включил дефиницию структуры в число основных понятий и терминов,

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 16 июня 1995 г. № 67-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации» / Архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1995 г. URL: <https://base.garant.ru/5129848/> (дата обращения: 03.05.2021).

но в ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепит, что под структурой понимается перечень органов местного самоуправления, их наименование, порядок избрания и полномочия главы МО. Эта статья, закрепляющая общие положения об органах местного самоуправления, начинается со слов «структуру органов местного самоуправления составляют...». Далее идет перечисление органов, которые формируются в муниципальном образовании. В связи с этим В.И. Васильев отметил, что «под структурой органов местного самоуправления, по сути дела, понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления. Именно самих органов, а не их внутренних подразделений»¹. Буквально и визуальное формулировка ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 14 Законопроекта № 40361-8 являются противоречащими ч. 1 ст. 131 Конституции РФ даже в ее современном толковании. Это означает, что не общие принципы определения структуры, а сама структура уже определена федеральными органами государственной власти на уровне видового состава. Не определены лишь конкретное название и способ формирования органов. Этот вопрос отнесен к компетенции органов государственной власти региона (ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация обязательно должны входить в этот перечень. Такие «общие принципы» делают невозможным реализацию права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления. Тем более что вопросы о перечне этих органов, схеме их взаимодействия, месте главы муниципального образования в этой модели и порядке замещения этой должности, равно как и порядке формирования представительного органа, в настоящее время не в компетенции муниципального образования. Эти и многие другие полномочия принадлежат органам государственной власти субъектов РФ, которые, основываясь на более общих положениях Федерального закона № 131-ФЗ, выбирают наиболее удобную для них

¹ *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 222.

модель (так называемую структуру) управления в муниципальных образованиях на своей территории и закрепляют ее в нормах своего регионального закона.

По мнению А.Н. Кокотова, «в конечном итоге при таком регулировании от конституционного права граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления остается лишь их право включать в жестко заданную на законодательном уровне структуру ее дополнительные звенья. Так, в муниципальных образованиях может создаваться контрольно-счетный орган. Правда, его создание отнесено к полномочиям представительного органа, а не граждан. Перечисление в федеральном законодательстве практически всех видов органов, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления передаваемых муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, делает излишним создание на местах каких-либо еще органов»¹. Поэтому муниципальному образованию в лице представительного органа в дальнейшем остается лишь продублировать нормы закона субъекта РФ в своем уставе. «Очевидно, что федеральный законодатель, предоставив субъектам Российской Федерации право законодательно регулировать вопросы структуры органов местного самоуправления, не предусмотрел соответствующих гарантий, защищающих право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления»². То есть ни о какой самостоятельности не только населения, но и даже представительного органа муниципального образования, утверждающего устав, в процессе формирования структуры (перечня) органов речь идти не может. Единственным исключением являются вновь образованные муниципальные образования на межселенной территории, которые имеют возможность выдвинуть инициативу о проведении референдума по вопросу структуры органов местного самоуправления.

В философской, технической и правовой литературе, посвященной изучению различных, в том числе социальных, систем, мы можем обнаружить внушительное количество разнообразных вариантов определения понятия «система». Во многих

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

² Там же.

отраслях права, в технических, медицинских и других сферах мы то и дело слышим или читаем про наличие различных систем. «Интуитивно термин “система” мы склонны относить к чрезвычайно широкому классу предметов (если не сказать, что вообще к любым предметам), и в силу этого вряд ли возможно построить такое общее определение понятия “система” ... При построении определения понятия “система” в рамках общей теории систем необходимо, следовательно, учесть гносеологические цели приписывания тем или иным объектам свойств систем»¹. Несмотря на активное применение в разных областях жизни, она обладает рядом обобщенных, имманентных ей характеристик, из которых имплицитно вытекают сущностные черты любой системы.

Система (от греческого *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство² закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей³. При изменении элементарного состава функционал системы, ее сущность меняется, и цели уже не могут быть достигнуты. Так, если представить, что элементарной системой являются ножницы с основной функцией резки материалов, состоящие из ручек, полотен с лезвиями и крепежного болта, то при удалении одного из элементов этой системы (например, крепежного болта) ножницы перестанут выполнять необходимую функцию.

Нормативное закрепление термина «система» применительно к органам государственной власти дано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П⁴. В нем отмечается, что «под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти следует понимать единство

¹ *Фон Берталанфи Л.* Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем: сборник переводов с польского и английского / пер. *А. М. Микушиа*; под общ. ред. *В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина*. М.: Прогресс, 1969. С. 46.

² См.: *Distefano J. J., Stubberud A. R., Williams I. J.* Theory and problems. Feedback and Control Systems. 2nd ed. New York, 1967. P. 1. (Schaum's outline series); Советский энциклопедический словарь / гл. ред. *А. М. Прохоров*. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 1225.

³ См.: Толковый словарь Ожегова // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=28751> (дата обращения: 05.05.2021).

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статьи 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3.

взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов». То есть имеется в виду органическое системное единство федеральных органов различных ветвей власти. «Наличие противоречивого взаимодействия между взаимосвязанными телами»¹ является, по мнению А.Н. Аверьянова, одним из признаков системы. На муниципальном уровне не существует официального разделения власти на ветви, однако, исходя из единых принципов построения властных структур на всех уровнях правового регулирования, органы местного самоуправления сформированы исходя из принципа разделения труда (властных функций) и на основе системы сдержек и противовесов в публичной сфере. При этом вопрос о наличии или отсутствии системы в совокупности органов местного самоуправления в правовом смысле детально исследован не был.

Уотт К.Э.Ф. определял систему как «взаимодействующий комплекс, характеризующийся многими взаимными путями причинно-следственных воздействий»². Сходные определения дают О. Ланге, понимающий под системой «множество связанных действующих элементов»³, и Р. Акофф, определяющий систему как «любую сущность, концептуальную или физическую, которая состоит из взаимозависимых частей»⁴. По мнению В.С. Тюхтина, «система есть множество связанных между собой компонентов той или иной природы, упорядоченное по отношениям, обладающим вполне определенными свойствами; это множество характеризуется единством, которое выражается в интегральных свойствах и

¹ Аверьянов А.Н. Системное познание мира: методол. проблемы. М.: Политиздат, 1985. С. 38.

² Watt K.E.F. (Ed.). *Systems Analysis in Ecology*. New York, 1966. 276 p. URL: https://openlibrary.org/books/OL5996946M/Systems_analysis_in_ecology (дата обращения: 06.05.2021).

³ Ланге О. Целое и развитие в свете кибернетики // Исследования по общей теории систем: сборник переводов с польского и английского / пер. А.М. Микиша; под общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 196.

⁴ Акофф Р.Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования // Исследования по общей теории систем: сборник переводов с польского и английского / пер. А.М. Микиша; под общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М.: Прогресс, 1969. С. 145.

функциях множества»¹. Это «совокупность элементов, организованных таким образом, что изменения, исключения или введение нового элемента закономерно отражаются на остальных элементах»². В.Н. Садовский считает, что «понятие системы, как и любое другое познавательное средство, описывает некоторый идеальный объект. С точки зрения его внешних свойств этот идеальный объект выступает как множество элементов, на природу которых не накладывается никаких ограничений, кроме одного – для данной системы эти элементы являются неделимыми единицами. неделимость элементов, конечно, относительна. Для других задач и, следовательно, в рамках других систем неделимые элементы данной системы могут подвергаться дальнейшему членению, но в любом случае при формировании системы мы имеем дело с далее неделимыми для данной системы элементами»³. При этом одной из существенных особенностей системы является то, что она «как относительно обособленная целостность противостоит среде, окружению»⁴. Системы могут включать в себя обособленные подсистемы и входить в состав других систем, которые будут считаться внешней средой. Соответственно, система как категория будет характеризоваться не только внутренними, но и внешними связями, а также границами.

Проблема границ системы убедительно решена известным немецким социологом Н. Луманом. «У систем есть границы. Это отличает понятие системы от понятия структуры. Границы невозможно мыслить без представления о мире “за границами”. Таким образом, они предполагают возможность их пересечения и реальность “потустороннего мира”. Поэтому в общем смысле у них есть двойная функция разделения и связывания системы и окружающего мира. Если границы определены четко, то элементы должны быть причислены либо к системе, либо к ее окружающему миру. Напротив, отношения могут существовать и между системой и

¹ Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика: теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М.: Наука, 1972. С. 11.

² Топоров В.Н. Пространство и текст / Текст: семантика и структура. М.: Наука. 1983. С. 228.

³ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / отв. ред. А.И. Уемов. М.: Наука, 1974. С. 83.

⁴ Там же. С. 84.

окружающим миром. Таким образом, граница разделяет элементы, но не обязательно отношения; она разделяет события, но позволяет осуществляться причинным воздействиям»¹. «Граница принадлежит одновременно и системе, и окружающей ее среде. Она разделяет компоненты системы и среды, но не прерывает отношения, связи между ними»². Именно такие свойства имманентны единой системе органов публичной власти. Система органов государственной власти состоит в плотном интеграционном взаимодействии с органами местного самоуправления, являясь для них окружающей средой. При этом совокупность органов местного самоуправления имеет четкие границы с органами государственной власти, определяемые ст. 12 Конституции РФ. Организационная обособленность разделяет границы между системами органов, но не прерывает отношения между ними. Внутри системы органов местного самоуправления каждый орган неделим, целостен и обладает собственной компетенцией. Между органами есть четкие границы, иерархия и обязательная взаимосвязь и взаимозависимость. «Взаимосвязь элементов системы предполагает реальность и объективную возможность их совместного сосуществования. Неоднородность этих компонентов вызывает действие противоречивых сил, способствующих сцеплению компонентов, движению и развитию всей системы»³. Что касается внутренней организации органов, то там нет деления сред, четких границ (количества и видов структурных подразделений), четкой взаимосвязи между ними и т.д. Например, структурное подразделение администрации, осуществляющее решение вопроса озеленения территории, необязательно будет вступать во взаимодействие с отделом или управлением, регулирующим работу общественного транспорта или связи, занимающимся профилактикой экстремизма или межконфессиональными и межнациональными конфликтами.

¹ Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / под ред. Н.А. Головина; пер. с нем. И.Д. Газиева. СПб.: Наука, 2007. С. 58.

² Шабров О.Ф. Системный подход в политической науке // Современная политическая наука: Методология: научное издание / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2019. С. 221.

³ Карасев А.Т., Елькина А.В. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 147.

«Поскольку система, с одной стороны, включает в себя множество элементов и множество связей и отношений, а с другой стороны, образует определенную целостность, постольку с точки зрения ее внутреннего строения она должна характеризоваться соответствующей упорядоченностью, организацией и структурой... Структуру системы обычно понимают как обобщенную характеристику специфических системных свойств, фиксирующую в абстрактной форме элементы, отношения, связи системы, их упорядоченность и организацию»¹. «Мир представляет собой систему систем. Это сложнейшее материальное образование находится в непрерывном движении, возникновении и уничтожении, взаимопереходе одних систем в другие»². Целостной властной системой в пределах нашего государства будет единая система публичной власти. Она состоит из различных компонентов (подсистем). Одной из подсистем является местное самоуправление. Органы местного самоуправления, в свою очередь, являются подсистемой системы местного самоуправления. Многие ученые не исключают такого состояния систем. Вполне допустимо включение мелких систем в крупные. Однако система должна отвечать определенным описываемым нами характеристикам. Иначе применительно к органам местного самоуправления может показаться, что к системам можно отнести как саму совокупность органов местного самоуправления, так и внутренний конгломерат подразделений каждого органа в отдельности. Но это не совсем так. Например, А. А. Ляпунов утверждал, что «для системы характерно не просто множество элементов, но и определение состояния элементов, указание информационных потоков в системе, характеристика иерархического строения системы»³. Помимо иерархичности, система характеризуется «взаимодействием компонентов... финальностью и применимостью к конкретным явлениям»⁴. Иначе говоря, «система —

¹ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ... С. 85.

² Аверьянов А. Н. Методологическое значение принципа системности в познании мира: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 1987. С. 17.

³ Ляпунов А. А. В чем состоит системный подход к изучению реальных объектов сложной природы? / Системные исследования. Ежегодник – 1971. Редкол.: В. Блауберг и др. М.: Наука, 1972. С. 5.

⁴ Фон Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор. С. 29.

интегрированная совокупность взаимодействующих элементов, предназначенная для кооперативного выполнения заранее определенной функции»¹. «Уже на этом уровне понимания системного подхода становится, например, очевидным, что понятие “однопартийная система”, используемое для обозначения партийной системы, состоящей из одной партии, не имеет ничего общего с системным подходом. Совокупность, состоящая из одного элемента, системой не является. В этом случае можно говорить разве что о вырожденной системе»². Горохов В.Г. считает, что ключевым для «системы является понятие элемента, которое используется в науке обычно как символ неделимости, как синоним демокритовского атома. Конечно, в общем виде элемент лишь относительно неделим, однако для данной системы он является абсолютно неделимым. Элементы могут существовать только в связанном виде; там, где есть элементы, обязательно устанавливаются реальные связи»³. В.С. Тюхтин для более точного рассмотрения понятий «система», «структура» и «организация» предлагает уточнить терминологию. «Любые системы состоят из исходных единиц – образующих систему компонентов. Для того чтобы терминологически отличать единицы системы от составляющих единиц структуры и организации, целесообразно с системой сопоставить образующие ее “компоненты”, а со структурой (и организацией) – образующие ее “элементы” ... Между компонентами множества, именуемого системой, существуют системообразующие связи и отношения, благодаря которым реализуется специфическое для системы единство»⁴.

Соответственно, рассматривая совокупность органов местного самоуправления как функциональное единство разнородных по своему предназначению, обособленных компетенцией компонентов, реализующих

¹ *Flagle Ch.D., Huggins, Roy W. et R. H.* (Eds). *Operations Research and Systems Engineering*. Baltimore, 1960. P. 1.

² *Шабров О. Ф.* Системный подход в политической науке. С. 217.

³ *Горохов В.Г.* Множественность представлений системы и постановка проблемы системного эталона // Системные исследования. Ежегодник – 1971. Редкол.: И.В. Блауберг и др. М.: Наука, 1972. С. 73.

⁴ *Тюхтин В.С.* Отражение, системы, кибернетика: теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. М.: Наука, 1972. С. 12-14.

процесс местного самоуправления, можно говорить о наличии системы органов местного самоуправления (как подсистемы) в системе органов публичной власти. Этот вывод основан на следующих, отмеченных ранее характеристиках:

- органы местного самоуправления, будучи самостоятельными компонентами муниципального управления, взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимодействуют между собой;

- в своей совокупности органов каждый из них неделим и целостен;

- система органов местного самоуправления имеет четкую границу (ст. 12 Конституции РФ) с системой органов государственной власти, выступающей в роли окружающей среды, но имеет с ними каузальные отношения;

- они взаимодействуют с внешней средой (органами государственной власти) как самостоятельный, организационно-обособленный компонент;

- их совокупность имеет внутреннюю иерархичность;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в связи с этим обладают финальностью, так как в единую систему органов публичной власти, помимо государственных органов и органов местного самоуправления, никакие другие не входят;

- они имеют определенную законодательством собственную компетенцию, то есть применяемость и целевое предназначение. При этом они являются органами общей компетенции.

Исследование внутреннего организационного набора элементов (подразделений) любого отдельно взятого органа местного самоуправления общей компетенции показывает, что эту совокупность нельзя охарактеризовать как систему.

1. Среди них нет общей иерархичности. Она есть внутри крупных подразделений органа, но между одноуровневыми подразделениями, имеющими специальную компетенцию и одинаковый статус, иерархии нет.

2. Они не являются самостоятельными, поскольку являются управленческим элементом органа местного самоуправления и обладают компетенцией, производной от него. Компетенционная трансформация администрации и ее

внутренних подразделений не в полной мере зависит от главы администрации. Она может быть изменена представительным органом.

3. Они не обладают финальностью, так как являются частью, зависимой от целого. Орган может преобразовать организацию и компетенцию структурных подразделений без ущерба для общего статуса органа.

4. Внутренние организационные элементы органа не сформированы на основе системы сдержек и противовесов, поэтому не имеют обязательных векторов взаимодействия и могут относительно автономно осуществлять свою компетенцию в отрыве от других подразделений органа местного самоуправления.

Таким образом, совокупность органов местного самоуправления можно рассматривать как систему органов, а их внутреннюю организацию – нет. Под определением понятия «система органов местного самоуправления» можно понимать совокупность самостоятельных, иерархичных, взаимодействующих между собой и другими компонентами публичной власти органов общей компетенции, имеющих собственные полномочия для кооперативного осуществления местного самоуправления. К ним относятся все органы, обязательные для формирования на территории муниципального образования: представительный орган, местная администрация и глава муниципального образования.

Понятие «структура» – распространенный термин, характеризующий устройство, строение какого-либо объекта. Современное нормативное определение структуры (ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ) и официальное толкование этого понятия складывались на протяжении долгого времени. Впервые об эмпирическом содержании структуры органов местного самоуправления в контексте вариативности их формирования написал Н.В. Витрук. В своем «особом мнении» он отметил, что «понятие “структура” многозначно, и оно не обязательно должно включать способы формирования того или иного элемента структуры

органов местного самоуправления»¹. В 1998 г. Конституционный Суд РФ, формируя общий запрет для субъектов РФ по установлению структуры органов, включает в нее «в том числе формы их взаимодействия, полномочия конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц местного самоуправления, а также общую схему органов местного самоуправления или обязательность создания каких-либо органов местного самоуправления (если иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции Российской Федерации)»². В 2000 г. он дополнительно относит к структуре «организацию представительных органов местного самоуправления и определение периодичности их выборов»³. А в 2003 г. Конституционный Суд РФ постановляет, что определение структуры органов местного самоуправления «предполагает организацию и прохождение муниципальной службы»⁴.

Не только официальное толкование, но и теоретические подходы к терминам системы и структуры органов со временем менялись. В течение продолжительного периода, когда государственное (конституционное) право, административное право и советское строительство были в одной научной специальности, «данное понятие правильно использовалось для определения внутреннего строения какого-либо органа, а также при определении общего штатного расписания органа, при его наименовании, установлении его структурных подразделений, определении заработной платы сотрудников. Другими словами, структура органа в правовых

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7, ст. 700.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // СЗ РФ. 1998. № 4, ст. 532.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // СЗ РФ. 2000. № 50, ст. 4943.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. 2003. № 52, ч. 2, ст. 5101.

актах понималась как внутреннее его строение»¹. Так, по мнению В.М. Манохина, «под организационной структурой органа... управления следует понимать совокупность внутренних организационных частей органа – структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную компетенцию, производную (как часть) от компетенции органа»². А.Е. Лунев считал, что структура органа управления – это «состав его внутренних подразделений и определенные формы их взаимодействия»³. Г.И. Петров говорил о «совокупности структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную часть компетенции данного органа»⁴; другими она определяется как «внутренние подразделения органа и распределение функций данного органа управления между его отдельными частями (отделами, отделениями, секторами и т.п.)»⁵. Представляется, что наиболее полно отражает составные элементы и сущность этого понятия определение, данное В.Г. Вишняковым. Под структурой органа управления он понимает «совокупность его подразделений, схему распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, и систему взаимоотношений этих подразделений»⁶. При этом следует иметь в виду, что здесь рассматривается не содержание функций и полномочий, а «схема их распределения между структурными подразделениями»⁷. В данном определении, по нашему мнению, правильно сделан акцент на совокупность подразделений, а не только на

¹ *Пронина В.С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1998. № 2. С. 32.

² *Бахрах Д.Н., Додин Е.В., Здри Я.А. и др.* Советское административное право: учебник; под ред. В.М. Манохина. М.: Юрид. лит., 1977. С. 106–107; *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2003. С. 72.

³ *Ерошкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И. и др.* Административное право: учебник / под ред. А.Е. Лунева. М.: Юрид. лит., 1970. С. 71.

⁴ *Петров Г.И., Усиевич И.Б.* Административное право: Ч. общ. и особ. / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1968. С. 116.

⁵ *Власов В.А., Студеникин С.С.* Советское административное право: учебник для юрид. ин-тов и фак. М.: Госюриздат, 1959. С. 100.

⁶ *Вишняков В.Г.* Структура и штаты органов советского государственного управления / отв. ред. А.Е. Лунев. М.: Наука, 1972. С. 10.

⁷ *Бутко И.Ф., Николаева Л.В., Пухтинский Н.А. и др.* Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: пробл. совершенствования орг. и деятельности / отв. ред. И.Ф. Бутко. Киев: Наук. думка, 1980. С. 108.

связи между элементами структуры. Их организационного наличия никто не отрицает, поскольку это подразделения одного органа, но каждое структурное подразделение органа обладает специальной компетенцией, которая не всегда пересекается с компетенцией другого структурного подразделения или зависит от него. Некоторые подразделения вообще не имеют компетенционного взаимодействия.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹ (далее – Закон 1991 г.) сообразно научным подходам отдельно выделял систему и структуру органов местного самоуправления. В ст. 5 закреплялось, что «в положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними».

В дальнейшем, в период нового конституционного регулирования, когда конституционное и муниципальное право были отделены от административного права и выделены в отдельную научную специальность, подходы к понятийному аппарату изменились. Попытку дать четкое определение структуры и системы органов местного самоуправления делали многие ученые. Одним из первых, кто прокомментировал исследуемые нормы, стал Е.В. Мирошниченко, считавший, что «понятие “структура органов местного самоуправления” неоднозначно. Возможно его узкое и широкое толкование. Согласно узкому толкованию, структура органов местного самоуправления – это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. В широком смысле слова понятие “структура органов местного самоуправления” включает также внутренние подразделения представительного органа (например, наличие постоянных комиссий) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы в местной администрации). Предметом вопроса о структуре органов местного самоуправления является, прежде всего, система органов, имеющих

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

самостоятельный статус, и соотношение их полномочий и ответственности»¹. Таким образом, хотя он считает, что понятие «структура органов местного самоуправления» неоднозначно, из его рассуждений можно сделать очевидный вывод – понятие «система» более узкое и входит в понятие «структура», имеющее «узкий» и «широкий» смысл. По его мнению, «исходя из Конституции, нет оснований ограничиваться узким толкованием понятия «структура органов местного самоуправления». Поэтому структура органов местного самоуправления и в узком, и в широком смысле является предметом местного решения»². А термин «самостоятельность» устанавливает способ решения задачи, который может осуществляться населением как любой из форм самостоятельного осуществления самоуправления, так и через органы местного самоуправления.

Примечательно, что это мнение было выражено в первом комментарии к Конституции РФ и стало отправной точкой как в последующем нормативно-правовом регулировании, так и в теоретических концепциях последующих лет. Такая позиция была направлена, прежде всего, на демократизацию общества и расширение прав населения муниципального образования (путем объединения понятий «система» и «структура»). Однако в условиях стремления государства к централизации такая точка зрения сыграла обратную роль и способствовала фактическому лишению населения прав на определение структуры как в узком, так и в широком смысле. Аналогичное убеждение имеют К.Ф. Шеремет и И.И. Овчинников. По их мнению, «термин “структура” является многозначным, поэтому подобный подход, заявляющий о двойственности определения структуры органов местного самоуправления, является закономерным»³. Примерно так же рассуждают и некоторые другие ученые⁴. Таким образом, представители

¹ *Абова Т.Е., Абросимова Е.Б., Андреев В.К. и др.* Конституция Российской Федерации. Комментарий; под общ. ред. Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова, Б.Н. Топорнина. М.: Юрид. лит., 1994. С. 556-557.

² Там же. С. 557.

³ Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие / Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права; под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 81.

⁴ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л.А. Окуньков. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Бек, 1996. С. 572–573.

конституционного права иначе подошли к понятийному аппарату, сложившемуся к тому времени в системе публичной власти на всех уровнях. Они не видят системности в совокупности органов местного самоуправления. Например, Н.С. Бондарь¹ вместо широкого и узкого смысла структуры выделяет внутреннюю и внешнюю структуру органов. Под внешней структурой понимается перечень органов, а под внутренней – их внутренняя организация. При рассмотрении этой проблемы он обоснованно связал воедино положения ч. 1 ст. 131 с положениями п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и отметил, что «в зависимости от толкования п. “н” ч. 1 ст. 72 самостоятельность населения в смысле ч. 1 ст. 131 можно понимать либо как самостоятельное определение структуры органа местного самоуправления (это будет один из “общих принципов организации местного самоуправления”), либо как самостоятельный выбор в рамках, установленных законом»² (в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления). Однако он считает, что ошибочно усматривать в формулировке п. «н» ч. 1 ст. 72 указание на некую систему, следовательно, и структуру органов местного самоуправления, определяемую законом. Такая позиция представляется спорной. Безусловно, в п. «н» ч. 1 ст. 72 не говорится ни о какой системе органов местного самоуправления дословно, но это вытекает из логики данной нормы и проведенного нами исследования сущности систем. В этой норме закреплено понятие «система» применительно к органам государственной власти субъектов РФ, что, в свою очередь, означает наличие самостоятельного конституционного термина «система органов». Статья 12 Конституции РФ содержит этот термин, закрепляя принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Статья 71 Конституции РФ тоже формирует понятие системы федеральных органов государственной власти. Таким образом, применительно к органам государственной власти Конституция РФ постоянно

¹ См. подробнее: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С 243. Сер.: Бакалавр. Углубленный курс.

² Автономов А.С., Бондарь Н.С., Ковалёв А.М. и др. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий; отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 539-541.

оперирует категорией «система органов». Учитывая, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и образуют свою взаимодействующую совокупность, как раз вполне логичным было бы усмотрение в п. «н» ст. 72 понятия «система органов» и по отношению к органам местного самоуправления. Правильным было бы также понимание того, что система и структура органов – это две разные, но взаимосвязанные категории. Применение к ним исключительно термина «структура органов» будет слишком ограниченным, а значит, неверным, поскольку тогда можно будет вести речь о наборе не связанных между собой и не взаимодействующих органов, а толкование структуры в разных смыслах размывает смысл понятия, делает его сложноприменимым и не соответствует критерию «одно понятие – один термин». Поэтому даже если эти рассуждения не являются истинными, для гармонизации законодательства необходимо правовое разделение терминов «система» и «структура». К тому же, рассуждая о грамматическом толковании конституционного положения п. «н» ст. 72, думается, нет необходимости в одной норме дважды повторять слова «система органов государственной власти» и «система органов местного самоуправления».

Если рассматривать норму дословно, то в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится определение «общих принципов...местного самоуправления», а местное самоуправление осуществляется в определенных формах, образующих в совокупности систему местного самоуправления. К такому выводу пришли многие ученые. По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, «местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в различных организационных формах (ст. 130). В своей совокупности эти формы образуют систему местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни»¹. Более подробное определение дает Е.С. Шугрина. Она считает, что «под системой местного самоуправления понимается совокупность

¹ Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. С. 123.

форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных традиций, вопросы местного значения»¹. В системе выделяются формы прямого волеизъявления, выборные и иные органы местного самоуправления. При этом выборные и другие органы образуют в системе местного самоуправления свою систему органов местного самоуправления как подсистему местного самоуправления. Следовательно, определяя общие принципы системы местного самоуправления (как общей категории), Российская Федерация и ее субъекты предопределяют общие принципы системы органов местного самоуправления (как более узкой категории). Близкое умозаключение у А.Н. Кокотова. Он пишет: «Система органов местного самоуправления, в свою очередь, является подсистемой системы местного самоуправления, входя в нее наряду с иными субъектами местного самоуправления»². Поэтому хотя «термин “система органов местного самоуправления” прямо в Конституции РФ не используется, однако он, как и термин “система местного самоуправления”, может быть выведен из п. “н” ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации»³. Тем более, что конституционные нормы не устанавливают запрет на наличие такого термина. В.М. Манохин также считал, что «Конституция РФ закрепила в п. “н” ст. 72 положения о том, что установление общих принципов системы органов местного самоуправления... относится к совместной компетенции РФ и субъектов РФ»⁴. Структура этих органов, по его мнению, определяется населением самостоятельно. Аналогичного мнения Н.М. Конин. Он пишет, что «в систему органов местного

¹ *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2007. С. 34.

² *Кокотов А.Н.* О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 4.

³ Там же. С. 3.

⁴ *Манохин В.М.* Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопр. методики. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2000. С. 32.

самоуправления входят как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления: советы, собрания, комитеты, главы муниципальных образований, администрации... а структура администрации определяется муниципальным образованием самостоятельно в зависимости от объема полномочий и предметов ведения»¹.

Современное толкование структуры административистами мало отличается от традиционного. Исследуя структуру публичной администрации России в системе публичной власти, А.И. Стахов и Н.В. Ландерсон приходят к выводу, что под ней следует понимать «внутриорганизационное построение нормативно установленных и соподчиненных структурных элементов (департаментов или управлений, отделов, коллегиальных и единоличных органов, их должностных лиц) органов публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов)»². Стало быть, структура органов местного самоуправления, наоборот, более узкая категория, нежели понятие «система», так как включает в свое содержание лишь перечень внутренних подразделений каждого органа, имеющего собственную компетенцию и являющегося элементом системы органов местного самоуправления. Схожее мнение у Р.В. Климовского³. В словаре С.И. Ожегова структура – это «строение, внутреннее устройство»⁴. В Советской большой энциклопедии (от латинского *structura* – строение, расположение, порядок) – совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях⁵. Следовательно, понятия системы и структуры

¹ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. С. 91.

² Стахов А.И., Ландерсон Н.В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 13.

³ См.: Климовский Р.В. Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект // Адвокат. 2009. № 4. С. 33.

⁴ Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30854> (дата обращения: 05.05.2021).

⁵ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 1291.

нельзя объединять или применять как синонимы. Это разные категории. Их формирование и правовое регулирование должно осуществляться разными субъектами. Структура органов местного самоуправления представляет собой внутреннее организационное строение каждого органа в отдельности. Она состоит из взаимосвязанных структурных подразделений, имеющих производную от органа компетенцию, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, определяющих его предназначение и (или) его сущность. Отсюда наличие повсеместно применяемого понятия «структурное подразделение органа». При изменении организационной структуры представительного органа или местной администрации, проявляющемся в видовом изменении внутренних подразделений, ликвидации одних управлений и появлении других, передаче компетенции от одного структурного подразделения другому, сущность, собственная компетенция и функции органа не меняются. То есть изменения в структуре не ведут к изменению сущности органа в целом.

Считаем, что при подходе к понятиям системы и структуры органов местного самоуправления с наших позиций Конституция РФ не имела бы внутренних противоречий даже до внесения в нее поправок в 2020 г. Излишне говорить, что двойственное понимание терминов ведет к элементарному неудобству их правоприменения. Вариативное понимание структуры органов местного самоуправления, наличие различных «узких» и «широких» смыслов порождает неразбериху в толковании, правовом регулировании, применении стрелков норм Конституции РФ и муниципального права. Неслучайно «в юридической литературе высказывается сомнение в том, вправе ли федеральный законодатель устанавливать требование обязательного формирования в муниципальных образованиях вышеуказанных органов местного самоуправления. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ упоминаются “выборные и иные органы местного самоуправления”. А ч. 1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно»¹.

¹ *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 112.

Неразбериха в понятиях породила стойкое убеждение у многих юристов о наличии противоречия ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ ст. 131 Конституции РФ, что, в свою очередь, неоднократно влекло обращения в Конституционный Суд РФ. Обоснованное внедрение в юридический оборот термина «система органов местного самоуправления» позволило бы объективно взглянуть на взаимодействие разнокомпонентных органов единой системы публичной власти, устранить формальные противоречия законодательства о местном самоуправлении и Конституции РФ, построить более интегрированную модель органов публичной власти без различных скрытых механизмов централизации власти. При правильном толковании и применении п. «н» ст. 72 Конституции РФ органы государственной власти (даже без внесенных изменений в ст. 131 Конституции РФ) получили бы совершенно неоспоримую возможность устанавливать конкретную (безальтернативную) либо альтернативную (т.е. на выбор) систему органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях на своей территории, оставляя при этом населению муниципальных образований право на самостоятельное определение внутренней организации данных органов. Современная практика идет именно этим путем.

Государственная власть обладает верховенством и суверенитетом. У нее есть неоспоримое право на выбор форм децентрализации и централизации, как бы многим ни хотелось это признавать. Во многих государствах мира, имеющих развитую демократическую систему местного самоуправления, виды форм местного самоуправления определяются законом. Например, в демократичной децентрализованной Канаде в Законе 2000 г. (в ред. от 31.03.2021) «О муниципальном управлении»¹ провинции Альберта закреплена не только система органов, но и внутренняя организация Советов, их структурных подразделений и порядок их работы. В централизованной Японии все органы государственные.

¹ См.: Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: https://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=M26.cfm&leg_type=Acts&isbncln=9780779744916 (дата обращения: 10.05.2021).

Закон Японии от 17 апреля 1947 г. № 67 (в ред. 2014 г.) «О местной автономии»¹ достаточно детализировано описывает модель автономии, органы местного самоуправления, порядок их формирования, деятельности, подконтрольности. Несмотря на жесткий контроль, система местных органов очень демократична и открыта. Органы формируются на основе непосредственной выборности. Существуют единые кадровые структуры. Закон очень детально описывает формы и направления взаимодействия центральных и местных органов власти. В Финляндии Закон «О местном самоуправлении» (410/2015)² также закрепляет систему, структуру органов местного самоуправления, порядок взаимодействия с органами государственной власти, порядок формирования и деятельности совместных органов местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества и многие другие вопросы. Все эти государства имеют прогрессивную, развитую систему государственного и муниципального управления. Их самостоятельность проявляется в вопросах формирования органов и реализации собственной компетенции. Внутренняя организация органов местного самоуправления неинтересна государству с точки зрения централизации, хотя новые положения Конституции РФ допускают участие государства и в этой сфере. Структура – внутренний вопрос самих муниципальных образований, который должен решаться на основе общих принципов организации местного самоуправления, а не норм прямого действия, закрепленных в законодательстве. Поэтому гораздо эффективнее будет разделить понятия «система» и «структура». В ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 14 Законопроекта № 40361-8 заменить слово «структура» на слово «система». Это позволит открыто, без дополнительного обоснования в законодательстве любого уровня, устанавливать систему органов, определять присущие ей системные связи внутри этой системы и во взаимоотношениях с внешней средой в виде органов государственной власти.

¹ См.: Internet archive waybackmachine. URL: <https://web.archive.org/web/20050205041444/http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html> (дата обращения: 25.09.2020).

² См.: Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

РАЗДЕЛ II. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ЕДИНСТВА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Глава 4. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования муниципальных властных структур

4.1. Институционализация отечественных организационно-правовых вариантов управления в различных видах муниципальных образований

В основе современной российской концепции институционального формирования, становления, изменения организационных конструкций муниципального управления лежат, как это вытекает из законодательства, политические и правовые отношения между органами различных форм и уровней публичной власти. По определению С.П. Хантингтона, «институционализация – это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость»¹. Институционализация также понимается как «процесс формализации социальных отношений, переход от неформальных отношений (объединений, соглашений, переговоров) и неорганизованной деятельности к созданию организационных структур с иерархией власти, регламентацией соответствующей деятельности, тех или иных отношений, их юридической легализацией, если это возможно и необходимо. Институционализация представляет собой синергетический процесс перехода от самоуправляющихся и самоорганизующихся явлений к организованным и управляемым»².

¹ *Huntington S.P.* Political Order in Changing Societies. New Haven and London: Yale University Press, 1996. P. 12.

² Институционализация // Философская энциклопедия / Академик. Словари и энциклопедии на Академике. URL:

«В современном мире местное самоуправление сложилось в XIX в. как результат победы либерально-демократических реформ, выразившихся в признании правовыми системами большинства государств теории естественного права, свободы как высшей ценности, автономии человека, его прав и свобод от государства и в ряде случаев – от общества. Все эти принципы получили закрепление в конституциях европейских государств и вызвали серию муниципальных реформ в Англии, Франции, Германии и других европейских государствах»¹. Российскую систему управления, как мы уже отмечали, эти реформы не обошли стороной.

Понятие «модель» (от лат. *modulus* – мера, образец) имеет в науке различные интерпретации, среди которых можно использовать и такие как «тип, образец конструкции чего-либо; схема, изображение или описание какого-либо явления или процесса в природе и обществе, изучаемые как их аналог»². Традиционно «выделяют сущностную, функциональную, организационно-структурную, материально-финансовую и правовую модели местного самоуправления»³. По мнению И.И. Овчинникова, «для более предметного исследования многообразных проявлений местного самоуправления целесообразно выделить одновременно две его характеристики – функциональную и организационно-структурную, а также учитывать разнообразие объективных и субъективных условий, в которых данные характеристики проявляются»⁴. При этом функциональное моделирование является определяющим, поскольку определяет степень и характер взаимоотношений и взаимодействия органов государственной и муниципальной власти между собой. Именно от этих показателей во многом зависит

https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8399/ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ (дата обращения: 26.07.2021).

¹ Муниципальное право Российской Федерации: учебник / 2-е изд. под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Профобразование, 2000. С. 35-36.

² Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов. СПб.: Дуэт, 1994. С. 388.

³ Иванов В.Н., Патрушев В.И. Модели развития местного самоуправления // Правительство – город – люди. 1996. № 14 (63). С. 26.

⁴ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. С. 81.

организационная структура органов местного самоуправления и степень самостоятельности населения в ее определении. Таким образом, «когда речь идет о модели и моделировании, необходимо исходить из системного подхода, когда в совокупности рассматриваются и организационно-структурные, и функциональные особенности местного самоуправления»¹.

Теория организации муниципальной власти в мировой практике довольно разнообразна. По территориальному признаку модели можно классифицировать на межгосударственные (национальные) и внутригосударственные (субнациональные). Считается, что на межгосударственном уровне «теоретически возможная многовариантность структур органов местного самоуправления в практической плоскости трансформируется в несколько моделей»². В основном учеными выделяются англосаксонская (или англо-американская) и континентальная (или французская) модели. Ю.А. Дмитриев причисляет к ним советскую³. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян наряду с англосаксонской и романской (континентальной) рассматривают иберийскую (Португалия, Мексика, Бразилия)⁴. Представители академического сообщества Российского университета дружбы народов дополнительно предлагают изучение моделей Прибалтики (Балтии), стран СНГ, Юго-Восточной Азии (КНДР, КНР, Республика Корея)⁵. Сегодня одной из наиболее эффективных считается скандинавская модель местного самоуправления.

Наличие схожих по порядку формирования и своему функциональному предназначению органов в странах, причисляемых к единым правовым семьям, имеющим похожие правовые проекции, не может свидетельствовать о полной идентичности моделей муниципального управления. Система правового регулирования и взаимосвязи с органами государственной власти также не может

¹ Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. М.: Прометей, 2001. С. 20.

² Тихалева Е.Ю. Организационные модели местного самоуправления: тенденции развития // Местное право. 2015. № 2. С. 13.

³ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / 2-е изд. под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 37.

⁴ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. С. 130-131.

⁵ См.: Еремян В.В. и др. Муниципальное право зарубежных стран: (сравнительно-правовой анализ) / под ред. В.В. Еремяна. М.: Фонд «Мир»: Акад. проект, 2006.

быть тождественной. Поэтому, осознавая наличие однородных систем муниципального управления, считаем, что «в современном мире более 180 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного самоуправления. Даже в странах – членах ОЭСР, где структура публичного управления наиболее разработана, имеется 19 различных вариантов. Однако сложности на этом не ограничиваются: в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои системы организации местного самоуправления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации. Таким образом, возможно существование более 180 национальных систем местного самоуправления, в рамках 20 из которых присутствуют... субнациональные системы»¹.

Исследуя мировую практику, А.И. Черкасов предлагает следующую классификацию функциональных моделей:

«“модель партнерства” – государство и местное самоуправление выступают партнерами в осуществлении интересов местного сообщества (характерна для стран англосаксонской семьи, где муниципалитеты выступают в качестве публичных корпораций);

“агентская модель” – местное самоуправление рассматривается как агент государства, и таким образом признается доминирующее значение государства;

“модель взаимозависимости” – отношения государства и местного самоуправления определяются в каждом случае реальным соотношением ресурсов и средствами давления (экономическими, социальными, личностными и иными факторами)»².

Выделяемые функциональные модели совпадают по своей сути с вариантами децентрализации власти, определяемыми Европейской комиссией:

1. Деволюция, т.е. передача полномочий, подразумевает, что (полу)независимые и, как правило, избранные органы управления несут

¹ *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 41.

² *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Инфра-М, Форум, 1998. С. 115.

юридическую ответственность за конкретные функции и уполномочены получать определенные доходы. Подлинная передача полномочий также дает в качестве общего мандата право на развитие своих территорий и содействие благосостоянию граждан.

2. Деконцентрация относится к децентрализации центральных учреждений и механизмам принятия, с помощью которых местные субъекты выполняют функции центральных агентов. Эти субъекты могут обладать полномочиями по принятию относительно независимых решений в рамках руководящих принципов, установленных верховными органами. Они также подлежат значительному централизованному контролю/надзору.

3. Делегирование включает в себя договоренности с местными (правительственными или неправительственными) организациями, предоставляющими услуги, которые формально являются обязанностями центрального правительства. Конкретные договоренности различаются, но организация всегда действует от имени центра¹.

В нашей стране с 1993 г. по настоящее время произошел постепенный переход от деволюции к деконцентрации с элементами делегирования. В целом сформировалась агентская модель.

В России «реальная политика в российских регионах и на местах всегда была детерминирована центральным правительством и авторитетными официальными лицами»², поэтому современная организационная институционализация местного самоуправления осуществляется «как результат навязанного перехода, осуществляемого федеральными и отчасти региональными политическими

¹ См.: European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document N 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 26. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/documents/supporting-decentralisation-local-governance-and-local-development-through-territorial> (дата обращения: 03.07.2021).

² *Slider D.* Federalism Discord and Accommodation. Intergovernmental Relations in Post-Soviet Russia // Local Power and Post-Soviet politics. / Ed. by Theodore H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn. Armonk, New York London, England: M.E. Sharpe. 1994, P. 240.

элитами в условиях постсоветской трансформации»¹. «Между тем советская модель государственно-правового строительства не является продуктом субъективного усмотрения (вождя, партии и др.), она возникла в результате разрешения противоречия между народной стихией и имперской системой властных отношений, существовавшего на протяжении двух столетий»².

По мнению некоторых исследователей, «население России в большей степени тяготеет к англосаксонской модели МСУ – 51 % опрошенных высказался за ее развитие и лишь 32 % – за континентальную»³.

Изначально на волне демократизации «была заявлена англосаксонская, предусматривающая высокую автономию местного самоуправления. Однако поскольку конституционная модель строилась в условиях российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью, т.е. на основе смешения с принципами континентальной модели, это привело к концептуальному конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям. Поэтому на сегодняшний день российскую модель местного самоуправления по своему типу можно отнести именно к германской (смешанной)»⁴. Хотя и это утверждение спорно, так как не учитывает многие факторы, а также перманентный процесс реформирования местного самоуправления, который далек от завершения и, следовательно, от проведения окончательного сравнительного анализа.

Система органов власти на местном уровне во все времена, как в нашей стране, так и за рубежом, как правило, состояла и состоит из двух видов органов

¹ *Нечаев В.Д.* Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2008. С. 16.

² *Бондарев С.В.* Политико-правовая институционализация местной власти в современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 28.

³ *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Местное самоуправление и муниципальная публичная политика: особенности и проблемы развития на современном этапе в России (по материалам социологического исследования) // Социально-политические исследования. 2019. № 3 (4). С. 28.

⁴ *Серова Н.А.* Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях российской муниципальной реформы // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 2 (23). С. 7.

власти: представительного и исполнительного. В свою очередь исполнительный орган состоит из ряда отраслевых и функциональных структурных подразделений. Так было в России во времена земства, когда представительными органами являлись земские собрания (в городах – думы), а исполнительными органами были управы. Л.А. Велихов, рассуждая о муниципалитетах, писал: «Этот основной тип муниципального уклада построен повсеместно по следующей ступенчатой схеме:

1. Городской избирательный корпус как база.
2. Вышедший из его лоно распорядительный совет (представительный орган).
3. Исполнительный орган.
4. На верху пирамиды – должностное лицо, облеченное ролью представителя городской коммуны»¹.

На первом этапе после принятия Конституции РФ, регулируемом Федеральным законом 1995 г. № 154-ФЗ, возможности организационного моделирования были очень внушительны. «Этому способствовали следующие условия: во-первых, в соответствии с ч. 1 ст. 14 к числу органов местного самоуправления относились только выборные и иные органы, во-вторых, только выборные органы образовывались в соответствии с федеральным, региональным законодательством и уставом муниципального образования»² (далее – устав МО), а иные органы формировались в соответствии с уставом МО. Соответственно, даже в однотипных муниципалитетах отдельно взятого субъекта РФ можно было сформировать большое многообразие моделей управления, обусловленное отсутствием взаимосвязи между способом замещения должности главы МО и видом исполнительного органа, сформированного различными способами. Исполнительный орган мог осуществлять деятельность на основе единоначалия и коллегиальности, формироваться главой администрации, главой муниципального образования, представительным органом или населением непосредственно. Наличие

¹ Цит. по: *Говоренкова Т.М.* Читаем Велихова вместе. М.: Муниципальная власть, 1999. С. 129.

² *Колесников А.В.* Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. *Н.М. Кониной.* – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 118.

исполнительного органа или главы муниципального образования не было обязательным. Глава муниципального образования мог избираться непосредственно населением или из состава представительного органа. При этом он мог возглавлять любой из органов независимо от способа избрания, а мог не возглавлять ни один из них, формируя свой аппарат, координирующий и контролирующий другие органы местного самоуправления. «Например, в п. 5 ст. 16 Закона Московской области “О местном управлении в Московской области” от 13 июня 1996 г.¹ были указаны следующие варианты организационных взаимосвязей между органами местного самоуправления и должностными лицами:

– если не предусмотрена должность главы муниципального образования, то Советом избирается председатель Совета и назначается глава администрации;

– если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого Советом из своего состава, то председатель Совета не избирается, глава администрации не назначается, а полномочия председателя Совета выполняет глава муниципального образования;

– если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого населением, и согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования входит в состав Совета с правом решающего голоса, то председатель Совета не избирается, глава администрации не назначается, а полномочия председателя Совета выполняет глава муниципального образования;

– если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого населением, а согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования не входит в Совет, то Советом избирается председатель Совета, а глава администрации не назначается»².

В учебниках того времени предлагались к изучению множество других организационных модели³. Они определялись уставом муниципального

¹ В данном виде документ опубликован не был. Первоначально он был опубликован в издании «Вестник Московской областной Думы». 1996. № 8.

² Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2004. С. 85.

³ См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1997. С. 112.

образования, принимаемым населением конкретной территории, имеющим свои традиции и мнение о том, как должна осуществляться власть. Если модель управления работала не эффективно, то население могло ее изменить вместе с уставом.

Федеральный закон № 131-ФЗ изменил доктрину функционального взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти в сторону централизации правового регулирования данных вопросов. Государство постепенно, но неуклонно стало вмешиваться в процесс формирования системы и структуры органов местного самоуправления. «С 2003 г. наступила эпоха унификации и централизации муниципального управления... правовое регулирование на уровне субъектов Федерации подчас не дает проявиться самобытным локальным особенностям, унифицируя местное самоуправление и предусматривая одни и те же формы, например, и для небольшого сельского поселения, и для крупного промышленного города... Одной из наиболее важных причин такой ситуации является то, что научное моделирование в данной сфере еще остается скорее исключением, чем правилом»¹.

Федеральный закон № 131-ФЗ и Законопроект № 40361-8 предусматривают обязательное формирование представительного органа, местной администрации, главы муниципального образования. Среди органов, которые не отнесены к числу обязательных, но формируются во многих муниципальных образованиях второго уровня (муниципальный район, городской и муниципальный округ) контрольно-счетный орган. Федеральный закон № 6-ФЗ не просто определяет организационные основы его деятельности, но и формирует межуровневую систему этих органов в пределах границ субъекта РФ.

Часть 3 ст. 34 Федерального закона 131-ФЗ устанавливает, что «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Это

¹ Акмалова А. А. Модели местного самоуправления. С. 44.

означает, что именно регионы могут формировать различные схемы взаимодействия органов местного самоуправления между собой и государством. Муниципальным образованиям остается лишь отразить в своем уставе модель местного самоуправления, закрепленную в законе субъекта РФ. Это существенно ограничивает самостоятельность местного самоуправления и сводит ее к утверждению представительным органом устава, содержание которого почти полностью воспроизводит нормы законодательства.

Отличительной чертой муниципального управления большинства зарубежных стран является приоритет Совета, избираемого непосредственно населением общины (или территориальной единицы, признанной муниципалитетом). Совет формирует свои исполнительные органы и контролирует выполнение решений. Наше государство пошло по иному пути, заменив приоритет принципа коллегиальности на единоначалие. Все модели управления зависят от статуса главы МО и его положения в системе органов местного самоуправления. Он является центральным звеном муниципального управления.

Система российского публичного управления отличается и стремится к единоначалию на всех уровнях управления. На федеральном уровне это Президент РФ, на уровне субъекта РФ – губернатор, а на муниципальном – глава МО. По мнению В.М. Манохина, «глава муниципального образования – это должностное лицо с полномочиями губернатора, но в меньшем масштабе – муниципального образования»¹. Судья Конституционного Суда РФ профессор А.Н. Кокотов, анализируя статус главы МО, в своем особом мнении к Постановлению № 30-П отмечал, «что в системе действующего правового регулирования именно положение главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления является главным критерием различения разных моделей организации аппарата муниципальной власти (разных вариантов структуры органов местного самоуправления)»². Его роль в местном самоуправлении постепенно усиливается, но

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997. С. 254.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

статус все больше зависит от главы субъекта РФ. Если в Федеральном законе 1995 г. № 154-ФЗ глава МО определялся как выборное должностное лицо, то в характеристике Федерального закона № 131-ФЗ исчезло упоминание о выборности, но появилось слово «высшее». Теперь это высшее должностное лицо муниципального образования, которое является выборным не потому, что это следует из определения, а в связи с тем, что существующие способы замещения им должности отождествляются с выборностью. В Законопроекте № 40361-8 о выборности также не упоминается. Пункт 3 ч. 2 ст. 19 Законопроекта № 40361-8 предусматривает в дальнейшем отказ от конкурсного способа избрания главы муниципалитета, который характерен для замещения должностей службы. Такой порядок избрания вызвал, как известно, противоречивую реакцию не только в научных кругах, но и у практиков. Этот способ замещения должности не соответствует статусу выборного должностного лица и подлежит замене. С 1 января 2028 г. конкурсный порядок будет отменен. Вместо этого не менее двух кандидатов на должность главы МО будет предлагать глава субъекта РФ. Представительный орган будет утверждать одну из них на должность. Порядок отбора кандидатов на эту должность будет определяться законом субъекта РФ. Участие представителей муниципального образования в отборе необязательно. Это избавляет главу субъекта РФ от ненужных действующих квази-согласительных процедур, связанных с конкурсом, при продвижении своей кандидатуры на высшую муниципальную должность и позволяет минимизировать участие не только населения, но и представителей муниципальной власти в отборе кандидатуры.

Роль представительного органа снижается и в основном сводится к исключительной компетенции, реализация которой, как показывает практика, во многом зависит от главы местной администрации, потому что она представляет собой лишь часть полномочий по отдельным вопросам.

Из анализа законодательства о местном самоуправлении следует, что классификация российских муниципальных моделей, как это принято за рубежом, на варианты «сильный мэр – слабый совет» или «слабый мэр – сильный совет» не имеет смысла. Наличие возможности у совета удалить главу МО независимо от

способа замещения должности нивелирует его «силу» по отношению к представительному органу.

Классификацию муниципальных организационных моделей управления можно проводить по различным основаниям. «Это сложная задача ввиду множества особенностей формирования и взаимодействия органов местного самоуправления, а также разнообразия видов муниципальных образований, сопряженного с их особенностями. Модель местного самоуправления наряду с особенностями локального характера несет в себе (проявляет) и общие (сущностные, атрибутивные) признаки российской муниципальной системы и местного самоуправления... Следует подчеркнуть особую роль правовой основы местного самоуправления. Федеральное и региональное законодательство является весьма существенным фактором для моделирования в местном самоуправлении. Нормативное и оценочное знание, действующие нормы права, формируя муниципальную модель, не только ограничивают, но в то же время и стимулируют моделирование, и сами являются важным элементом моделирования»¹.

Если в основу разнообразия национальных организационных моделей положить территориальный признак, то их можно классифицировать на два типа:

I. Общая. Применяется во всех видах муниципальных образований. Группирующими основаниями этой модели являются:

Субъекты формирования органов. По субъектам формирования органов общая модель является *типовой*. В ней субъектами формирования органов местного самоуправления, помимо населения данного муниципального образования, могут быть лишь органы самого муниципалитета и органы государственной власти. Участие государства может быть предусмотрено в конкурсных процедурах по избранию главы администрации или главы МО и в иных установленных законом случаях. Группирующим основанием будет участие других муниципальных образований в формировании органов местного самоуправления. На 1 января 2021 г. из 1 603 составов представительных органов муниципальных районов, сформированных на территории РФ, 969 органов были

¹ Акмалова А. А. Модели местного самоуправления. С. 46, 48.

избраны непосредственно населением¹. Остальные органы сформированы при помощи делегирования.

Количественный состав органов.

I. Общая типовая модель.

В зависимости от наполненности количественного состава структуры органов (должностных лиц) местного самоуправления организационные модели можно классифицировать на следующие группы:

а) общая стандартная модель, включающая в систему (структуру) только обязательные органы (абз. 1 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). Все органы должны быть сформированы непосредственно в самом муниципальном образовании. Возможно участие государства в конкурсе;

б) общая укрупненная модель организации муниципального управления может быть сформирована на основе стандартной модели, но характеризуется наличием в структуре органов местного самоуправления контрольно-счетного или иного органа, созданного в соответствии с уставом МО на основе ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ или в соответствии с требованиями отраслевого федерального законодательства.

II. Специальные модели, которые могут применяться только в определенных видах муниципальных образований или муниципалитетах, имеющих специальный статус. Классификация специальных моделей по одному признаку крайне проблематична, поскольку законодатель подходил к формированию структуры органов местного самоуправления точно и не одновременно, постепенно отображая в нормах особенности того или иного муниципалитета. Их классификация проводится по аналогичным группирующим основаниям.

По субъектам формирования органов специальная модель является *модифицированной*.

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 12.06.2021).

Формирование органов местного самоуправления может проходить с участием не только государства, но и других муниципальных образований. Это будет являться модифицирующим признаком. Организация модели осуществляется путем модификации формирования представительных органов и модификации формирования конкурсной комиссии по избранию главы администрации или главы МО:

а) модифицировано-представительная модель может применяться в муниципальном районе и городском округе с внутригородским делением. В ней присутствует стандартный набор обязательных органов, но представительный орган муниципального района (городского округа с внутригородским делением) состоит из депутатов (глав муниципальных образований) представительных органов поселений (внутригородских районов). Организационное взаимодействие муниципальных образований разного уровня, координация в вопросе формирования управленческого аппарата являются элементом системной технологии межмуниципального организационного сотрудничества и модифицирующим признаком данной модели. На 1 января 2021 г. из 1 603 существующих составов представительных органов муниципальных районов 634 избраны по системе делегирования. В трех существующих городских округах с внутригородским делением все представительные органы были также сформированы методом делегирования депутатов¹;

б) модифицировано-исполнительная модель сформируется в муниципальном районе, в котором районная администрация выполняет полномочия администрации поселения, являющегося административным центром района, а глава администрации (глава МО) избирается на конкурсной основе. В этом случае модифицирующим признаком будет участие в конкурсной комиссии по избранию главы местной администрации (или главы МО) района представителей, назначенных представительным органом административного центра в количестве

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 12.06.2021).

1/4 от общего числа членов комиссии (абз. 6 ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ);

в) модифицировано-комбинированная модель может формироваться в муниципальном районе, в котором представительный орган формируется методом делегирования, местная администрация выполняет полномочия административного центра, а глава МО избирается на конкурсной основе.

В зависимости от наполненности количественного состава структуры органов (должностных лиц) местного самоуправления организационные модели можно классифицировать на следующие группы:

1. Стандартную, подразделяемую на:

а) стандартную модифицировано-представительную, в которой присутствует стандартный набор обязательных органов, но представительные органы формируются с помощью методики делегирования, установленной законом субъекта РФ;

б) стандартную модифицировано-исполнительную. Возможна в муниципальном районе, в котором местная администрация исполняет полномочия администрации поселения – административного центра района и формируется стандартный (обязательный) перечень органов;

в) стандартную модифицировано-комбинированную, в которой присутствует стандартный набор обязательных органов, но представительные органы формируются с помощью методики делегирования, установленной законом субъекта РФ, а в конкурсной комиссии по отбору главы администрации (главы МО) 1/4 состава комиссии назначает представительный орган административного центра муниципального района.

2. Укрупненно-специальную модель, подразделяемую на:

а) укрупненную модифицировано-представительную;

б) укрупненную модифицировано-исполнительную;

в) укрупненную модифицировано-комбинированную.

Укрупнение этих моделей происходит за счет контрольно-счетного органа или иных органов, сформированных в соответствии с уставом МО (ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ);

3. Сокращенно-специальную модель муниципального управления. Это специальная модель с сокращенным перечнем органов местного самоуправления. Ее можно в свою очередь подразделить на:

а) простую сокращенную. Это модель, применяемая в муниципальном образовании сельского вида с населением до 100 (а по решению населения – от 100 до 300) человек, в котором полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан (ч. 3 ст. 35, ст. 25 Федерального закона №131-ФЗ), а также во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения, где администрация может вообще не формироваться (абз. 3 ч. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ);

б) сокращенно-объединенную. Такая модель применяется в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения. Сокращение управленческого персонала происходит за счет объединения у главы муниципального образования полномочий по руководству представительным органом и местной администрацией (абз. 2 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). По мнению Прасковой С.В., если администрация района выполняет полномочия администрации поселения, то «условно эту организационную модель можно назвать одноуровневым муниципальным управлением»¹;

в) сокращенно-компенсированную. Такие модели могут формироваться в административном центре муниципального района с организацией власти, сформированной в соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения (абз. 3 ч. 3 ст. 79), в сельском поселении, управление в котором осуществляется на основе абз. 2. ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. В первых двух видах

¹ *Праскова С.В.* Единая местная администрация для поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3 (55). С. 7.

муниципалитетов законодательно предусмотренное отсутствие местной администрации, сокращающее количество органов местного самоуправления, может компенсироваться выполнением полномочий администрации поселения администрацией района (для административного центра), формированием контрольно-счетного или другого органа местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. В сельском поселении сокращается лишь количество руководителей органами местного самоуправления, однако законодательством не запрещено образование в сельских контрольно-счетного или другого органа местного самоуправления. Их создание возмещает количество органов местного самоуправления. Отметим, что данная компенсация касается только количественных, но не функциональных характеристик, исследованию которых необходимо посвящать отдельную работу. В данном случае речь идет лишь о перечне органов, порядке их организации, участии в этом процессе других муниципалитетов. Другими словами, данный перечень рассматривается как структурная часть характеристики органов без их системообразующих признаков и взаимодействия с государством.

Классифицируя модели, отметим особый статус администрации муниципального района, которая, не подчиняясь представительному органу и главе административного центра, выполняет полномочия администрации данного поселения. Вместе с тем такой статус администрации дает нам основания подразделить органы местного самоуправления по принадлежности этих органов к системе управления муниципальных образований на следующие категории:

1. Мономуниципальные. Это органы, имеющие управленческую принадлежность к одному муниципальному образованию и не осуществляющие полномочий на территории других муниципалитетов.

2. Полимunicipальные (или совместные). Это органы, сформированные при участии органов другого муниципального образования и осуществляющие собственные полномочия в рамках организационного и компетенционного межмуниципального взаимодействия на территории двух муниципальных образований, как это предусмотрено абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-

ФЗ. Мы уже отмечали необычность правового положения этой администрации, рассматривая терминологию статуса. Осуществляя полномочия в двух муниципальных образованиях, данная администрация, по мнению законодателя, не подчинена представительному органу и главе административного центра. Вопрос крайне спорный. Разве компетенционная зависимость, подконтрольность, подотчетность за выполненную работу и обязанность выполнять решения (действие под давлением) представительного органа и главы поселения не есть подчиненность? Ведь именно это и есть признаки подчинения. По мнению некоторых ученых, «сохранение в поселении лишь представительного органа видится недостаточной гарантией для сохранения и полноценного функционирования местного самоуправления на этом уровне. Представительный орган поселения будет восприниматься скорее как неизбежная помеха, нежели как полноценно функционирующий орган»¹.

В отличие от правового взаимодействия российских органов местного самоуправления, где ч. 3 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается подчиненность органа местного самоуправления (или должностного лица) одного муниципального образования органу (или должностному лицу) другого муниципального образования, в других государствах субординационное взаимодействие допустимо. Например, в соответствии с Законом 2015 г. № 410 «О местном самоуправлении Финляндии»² муниципалитет может выполнять функцию от имени одного или нескольких муниципалитетов, которые имеют совместный орган принятия решений, ответственный за управление этой функцией. Муниципальное образование, выполняющее эту функцию, называется принимающим муниципалитетом (п. 1 ст. 51). Обладатель совместной государственной должности имеет трудовые отношения на государственной службе со всеми соответствующими муниципалитетами и совместными муниципальными органами власти. Муниципалитеты и совместные

¹ Праскова С. В. Единая местная администрация для поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? С. 10.

² См.: Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

муниципальные органы власти в рамках соглашения должны договориться, по крайней мере, о том, какой муниципалитет или совместный муниципальный орган должен нести ответственность за выполнение обязательств работодателя, а также о принципах затрат и распределении расходов (ст. 53). Функция, возложенная законом на муниципалитеты, совместные муниципальные органы или муниципальный орган, в котором полномочия могут быть делегированы должностному лицу местного самоуправления, может быть по соглашению возложена на должностное лицо местного самоуправления в другом муниципалитете или совместном муниципальном органе для управления им с учетом ответственности за действия в должности (ст. 54). Введение таких договорных возможностей в нашу правовую систему помогло бы развитию территорий более слабых муниципальных образований, поскольку конечной целью местного самоуправления должна быть не формальная автономия муниципальных образований, а обеспечение высокого качества реализации вопросов местного значения и предоставления муниципальных услуг населению.

Вопрос о вхождении муниципальных образований с особым правовым режимом в категорию специальных моделей (ЗАТО, наукоград и т.д.) необходимо исследовать отдельно, поскольку, например, ЗАТО имеет отличную от других муниципальных образований функциональную модель в силу особого правового режима, но общую, строго установленную законом¹ и единственно возможную организационную схему управления, состоящую из стандартного (обязательного) перечня органов.

Сегодня Федеральный закон № 131-ФЗ дает возможность субъектам РФ и муниципальным образованиям (с учетом закона субъекта РФ) сформировать несколько организационных схем управления, включающих общие и специальные модели управления. Формирование организационной схемы управления, выражающейся в определенном наборе органов, возглавляемых конкретными

¹ См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 24.02.2021) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1915; СЗ РФ. 2021. № 9, ст. 1467 (далее – Закон о ЗАТО).

должностными лицами, во многом зависит от способа замещения должности главы МО и его места в системе управления, обусловленного руководством представительным или исполнительно-распорядительным органом. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает четыре способа замещения должности главы МО. К ним относятся: а) выборы непосредственно населением муниципалитета; б) выборы из состава депутатов представительного органа; в) избрание из числа претендентов на должность, отобранных конкурсной комиссией; г) выборы на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа. Первые два способа избрания дают возможность главе МО руководить как представительным органом, так и местной администрацией. Третий способ позволяет замещать только должность главы местной администрации. По мнению А.Н. Кокотова, этот вариант замещения выборной должности «стал альтернативой еще недавно активно продвигавшемуся и явно несоответствующему Конституции РФ варианту прямого назначения глав муниципальных образований главами субъектов РФ»¹ и Конституционный Суд РФ справедливо запретил главе МО, избранному на конкурсной основе, входить в состав представительного органа, поскольку он не избран населением. В особом мнении также было отмечено, что «способ (порядок) формирования органов местного самоуправления, будучи связанным со структурой последних (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года № 9-П), все же непосредственно в нее не входит. Способ (порядок) формирования органов местного самоуправления, и их структура являются самостоятельными элементами системы органов местного самоуправления, системы местного самоуправления в целом» (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Поэтому способ формирования не был включен в число группирующих признаков в процессе моделирования. Вместе с правовым положением главы МО способ формирования органа и замещения должности будет положен в основу выявления организационных схем управления.

Существующие способы формирования органов местного самоуправления, вариативность замещения руководящих должностей главой муниципального

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

образования в совокупности с наполненностью перечня органов местного самоуправления позволяют выделить девять организационных схем управления. Первые пять организационных схем рассчитаны на все виды муниципальных образований. С их помощью можно построить как общие, так и специальные модели управления. Остальные четыре организационные схемы позволяют создать только специальные модели, рассчитанные на отдельные виды муниципальных образований либо на муниципалитеты с определенным, отличным от других, статусом.

Первая организационная схема управления

Глава МО избирается населением муниципального образования и возглавляет местную администрацию (п. 2 ч. 2 ст. 36). В этом случае руководство представительным органом будет осуществлять председатель, избранный из его состава. Однако глава МО может присутствовать на заседаниях представительного органа и сохраняет полномочия по подписанию актов, изданных представительным органом. В этой модели у него право вето – дискреционное полномочие, означающее возможность не подписывать акт представительного органа, исходя из внутреннего убеждения. Это право подчеркивает значимость и приоритет главы МО, находящегося на должности главы администрации. На 1 января 2021 г. на выборной основе замещали должность 1 856 глав администраций (глав МО). Плюсом такой организации власти «является наиболее демократичный способ избрания главы муниципального образования, содействующий повышению его легитимности в рамках структуры органов местного самоуправления. Данной моделью в максимальной степени реализуются основные принципы местного самоуправления: непосредственное участие населения в формировании органов местного самоуправления, ответственность высшего должностного лица местного самоуправления перед населением и др.»¹.

¹ *Симонова С.В., Кириенко Г.С.* Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 18.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) общей типовой стандартной модели; б) общей типовой укрупненной модели; в) стандартной модифицировано-представительной модели; г) укрупненной модифицировано-представительной модели.

Вторая организационная схема управления

Глава МО избирается из состава депутатов представительного органа и возглавляет администрацию (п. 3 ч. 2 ст. 36). Ее характеристики с первой моделью.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) общей типовой стандартной модели; б) общей типовой укрупненной модели; в) стандартной модифицировано-представительной модели; г) укрупненной модифицировано-представительной модели.

Третья организационная схема управления

Глава МО избирается населением муниципального образования и возглавляет представительный орган (п. 2 ч. 2 ст. 36). В этом случае главой администрации будет являться лицо, избираемое представительным органом из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией. Он будет занимать высшую должность муниципальной службы, осуществляя свою работу на контрактной основе. Структура местной администрации, представленная главой администрации, утверждается представительным органом. На 1 января 2021 г. всего 5 глав МО, избранных населением, выполняли полномочия председателя представительного органа. Налицо непопулярность такой организационной схемы управления. Таким образом, глава администрации – муниципальный служащий исчезает как вид. Его место занимает конкурсный глава МО, а с вступлением в полную силу Законопроекта № 40361-8 – глава МО, предложенный на должность главой субъекта РФ. Соответствующее отношение могло быть вызвано тем, что «в 2011 году Минрегион России провел мониторинг реализации института “сити-менеджеров” и признал эту форму малоэффективной и юридически плохо проработанной»¹. Однако такая модель часто используется за

¹ Осинцев Ю. У сити-менеджеров должно быть профильное образование // Муниципальная власть. 2011. № 5-6. С. 57.

рубежом и показывает свою эффективность. Например, в США такой вариант муниципального управления нашел широкое применение. «В настоящее время она преобладает в городах с населением от 25 до 250 тыс. человек и немногим уступает системе “мэр – совет” среди городов с числом жителей от 5 до 25 тыс. и от 250 до 500 тыс.»¹. Поэтому вполне вероятно, что такая оценка Минрегиона имела целью подготовку замены сити-менеджеру в виде конкурсного главы МО, чтобы исключить «двоевластие» в муниципалитетах, где глава МО – конкурсный продвигенец главы региона.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) общей типовой стандартной модели; б) общей типовой укрупненной модели; в) стандартной модифицировано-представительной модели; г) укрупненной модифицировано-представительной модели; д) стандартной модифицировано-исполнительной модели; е) укрупненной модифицировано-исполнительной модели; ж) стандартной модифицировано-комбинированной модели; з) укрупненной модифицировано-комбинированной модели.

Четвертая организационная схема управления

Аналогична третьей, но глава муниципального образования избирается из состава депутатов представительного органа (п. 3 ч. 2 ст. 36). Такая схема достаточно распространена. На 1 января 2021 г. 4 021 муниципальное образование использовало такой организационный вариант управления.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) общей типовой стандартной модели; б) общей типовой укрупненной модели; в) стандартной модифицировано-представительной модели; г) укрупненной модифицировано-представительной модели; д) стандартной модифицировано-исполнительной модели; е) укрупненной модифицировано-исполнительной модели; ж) стандартной модифицировано-комбинированной модели; з) укрупненной модифицировано-комбинированной модели.

¹ *Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Савченко Е.С. и др.* Муниципальное управление: учеб. пособие для вузов / под общ. ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. М.: Муниципальный мир, 2002. С. 407.

Пятая организационная схема управления

Представительный орган утверждает в должности главы МО кандидата из числа лиц, представленных конкурсной комиссией (п. 5 ч. 2 ст. 36). В этом случае он занимает только должность главы местной администрации (п. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ) и не имеет права состоять в представительном органе (п. 1 ч. 4 ст. 35, ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). Вместе с тем у него присутствует полный набор полномочий (в том числе право вето), как и у народно избранного главы МО.

Отличие процесса избрания главы муниципального образования от главы администрации заключается в отсутствии стадии подписания с главой муниципального образования контракта. Данная схема исключает так называемое двоевластие, когда на территории муниципалитета действуют сразу два высших должностных лица – глава МО и глава администрации, поэтому «муниципальные районы, городские округа и муниципалитеты “новых форматов” (городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, муниципальные округа) в целом тяготеют к конкурсной системе»¹. На 1 января 2021 года по конкурсу было избрано 7 340 глав МО.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) общей типовой стандартной модели; б) общей типовой укрупненной модели; в) стандартной модифицировано-представительной модели; г) стандартной модифицировано-исполнительной модели; д) стандартной модифицировано-комбинированной модели; е) укрупненной модифицировано-представительной модели; ж) укрупненной модифицировано-исполнительной модели; з) укрупненной модифицировано-комбинированной модели.

Шестая организационная схема управления

В сельских поселениях и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, независимо от способа замещения должности (кроме конкурсного), глава МО может возглавлять представительный орган и

¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

местную администрацию одновременно (абз. 2 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). Несмотря на то, что эта модель специальная и применяется только в двух видах муниципальных образований, она имеет очень широкое распространение. Это обусловлено тем, что Россия – аграрная страна и сельские поселения составляют большинство среди одноуровневых муниципальных образований. На 1 января 2021 г. из 16 126 глав сельских поселений 8 098 являются главами-совместителями должностей.

При такой организационной схеме управления возможно создание: а) сокращенно-объединенной модели; б) сокращенно-компенсированной модели.

Седьмая организационная схема управления

Применяется в административном центре муниципального района, администрация которого не формируется, а ее полномочия выполняет местная администрация района (в соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). «Такая возможность реализована в 247 городских и 65 сельских поселениях, являющихся административными центрами 312 муниципальных районов в пределах 42 субъектов Российской Федерации. При этом в течение 2020 года общее число муниципальных районов, в которых реализуется такая модель управления, оставалось стабильным под влиянием двух разнонаправленных факторов. С одной стороны, эта модель была реализована в ряде новых муниципальных районов (в том числе в Липецкой области, где ранее она не применялась), с другой – часть муниципальных районов, практикующих такой формат организации местного самоуправления, были преобразованы в муниципальные округа»¹.

Во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения, где администрация может вообще не создаваться (абз. 3 ч. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ), может формироваться сокращенно-компенсированная модель.

Восьмая организационная схема управления

¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

На территории внутригородского муниципального образования города федерального значения администрация может не создаваться (абз. 3 ч. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ). Действующими органами будут только глава муниципального образования и представительный орган. Такая организационная схема соответствует простой сокращенной модели.

Вместе с тем администрация имеет собственную компетенцию (ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ), выполнение которой не может осуществляться представительным органом или главой муниципального образования. Существующие особенности местного самоуправления регулируются ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ и законодательством городов федерального значения. Этому посвящен отдельный параграф нашей работы. В случае компенсации деятельности администрации или создания иных органов местного самоуправления на данных территориях данная организационная схема будет соответствовать сокращенно-компенсированной модели управления.

Девятая организационная схема управления

В поселениях с населением менее 100 (300) человек глава муниципального образования избирается на сходе и возглавляет администрацию. Представительный орган не формируется. Его полномочия осуществляет сход граждан (ст. 25, п. 1 ч. 2 ст. 36). Такая организационная схема соответствует простой сокращенной модели. В 2021 г. таких глав в России было 66 человек¹.

Данные Минюста России показывают большое разнообразие применяемых моделей и организационных схем управления. «В некоторых субъектах сложились повсеместно используемые или преобладающие модели организации местного самоуправления – система “главы-председатели из депутатов” в Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Крым, Республике Марий Эл, Республике Татарстан, Республике Тыва, Чеченской Республике, Белгородской, Вологодской, Ростовской и Тульской областях (в большинстве из них – в сочетании с формированием представительных органов муниципальных

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

районов способом делегирования), выборная система в Республике Саха (Якутия), Республике Хакасия и Чукотском автономном округе, конкурсная система в Республике Адыгея, Пермском и Ставропольском краях, Республике Ингушетия, Липецкой, Магаданской и Сахалинской областях. В остальных субъектах Российской Федерации разные системы формирования применяются в тех или иных сочетаниях.

Текущую ситуацию в целом по стране можно охарактеризовать как соперничество трех основных систем, образуемых сочетаниями способов избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления: выборной системы (с главами-администраторами, избираемыми на выборах); “двуглавой” системы (с главами-председателями, избираемыми из депутатов, и отдельно назначаемыми главами администраций), а также конкурсной системы, обозначившей тенденцию к экспансии и постепенному замещению других систем, особенно в крупных муниципалитетах»¹.

Из проведенного разбора правовых норм в целях выявления организационных моделей и схем управления следует, что в сопоставлении с правовым регулированием, осуществляемым на основе Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ, действующий закон активировал процесс институционализации и унификации возможных вариантов осуществления муниципального управления. Однако действующее правовое регулирование ведет к реинституционализации демократических процедур и коллегиальных форм управления, применяемых в процессе организации муниципальной власти. «Иными словами, органы местного самоуправления все больше “встраиваются” в систему органов государственной власти»².

В результате реинституционализации муниципальных форм демократии и минимизации коллегиальных форм управления в Федеральном законе № 131-ФЗ

¹ Там же.

² *Шугрина Е.С.* Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / под ред. А.Н. Костюкова. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 57.

так и не нашла своего воплощения достаточно популярная и демократичная, но при этом эффективная модель муниципального управления, применяемая (если брать во внимание только организационную сторону) в СССР, Китае и во многих странах мира. В ней Совет образует свой исполнительный орган, состоящий из депутатов. Коллегиальные формы управления, популярные за рубежом, не востребованы в нашей стране.

Например, в очень централизованной Японии в соответствии с Законом от 14 апреля 1947 г. № 67 (в ред. от 31 марта 2020 г.) «О местной автономии Японии»¹ (разд. 3 «Комитет и члены») очень развиты коллегиальные формы власти. В число коллегиальных местных органов входит много комитетов. Так, избирательная комиссия в соответствии с подразделом 4 является (в отличие от России) органом местного управления и формируется в структуре местного Совета. В ее состав из 4 человек входят «те, кто имеет право голоса, обладает благородной личностью и хорошо разбирается в политике и выборах, и обычно избирается в парламент местных органов власти»². В состав Совета Японии также включаются комитет по аудиту (разд. 5) и члены ревизионной комиссии. Работники комитета по аудиту осуществляют свою деятельность на постоянной основе. В структуре Совета образуется комитет по кадрам, который занимается открытой кадровой политикой. В Японии, в отличие от России, законодательно закреплён открытый процесс формирования заработной платы, установления льгот, надбавок и компенсаций. Создается Национальная и местная комиссия (комитет) по разрешению споров в составе Министерства внутренних дел и коммуникаций для разрешения проблем между национальным правительством и обычными местными публичными органами, между обычными местными публичными органами и между учреждениями обычных местных публичных органов (ст. 250-7 – 250-12). Сами же процедуры споров между центральными и местными органами расписаны достаточно конкретно и закреплены

¹ Закон от 14 апреля 1947 г. № 67 «О местной автономии Японии» (в ред. от 31 марта 2020 г.). URL: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067 (дата обращения: 02.08.2021).

² Там же.

в нескольких разделах закона. Надо отметить, что в Японии, как муниципалитеты, так и органы регионов имеют статус не столько властных административных органов, сколько предприятий, выполняющих свои функции под руководством и контролем местного сообщества жителей.

На первом этапе построения местного самоуправления России также применялась коллегиальная модель «совет – исполком» в субъектах Федерации, имеющих исторические демократические традиции. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. № 18-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» (в ред. от 31 декабря 1999 г.)¹ исполнительным и распорядительным органом Совета местного самоуправления был «избираемый им из числа депутатов исполнительный комитет в составе: председателя, заместителей председателя, в том числе заместителя председателя по работе с Советом местного самоуправления, и от четырех до девяти членов исполнительного комитета». Его конкретная численность определялась уставом муниципалитета. Модель была внешне советской, но организация работы органов осуществлялась в соответствии с новейшим законодательством. Теперь такую модель сформировать нельзя.

При исследовании организационных структурных схем и моделей важно помнить, что «в любом случае модель – это всего лишь формализованная логическая схема, абстракция. Непродуманное применение понятия модели местного самоуправления к анализу действительности чревато упрощением и искажением реальности. Модель всегда относительна, и логическое всегда должно корректироваться реалиями, отражающими разнообразие местного самоуправления»². Во многих странах виды органов, их численность, порядок взаимодействия, решаемые вопросы и многое другое устанавливается либо федеральным законом, либо законодательством субъектов федерации.

Институционализация новейших организационных внутригосударственных моделей России формируется в следующей последовательности:

¹ См.: Кубанские новости. 1995. 29 ноября.

² Акмалова А. А. Модели местного самоуправления. С. 58.

1. Федеральные органы формируют институциональные основы (общие принципы), определяют их вариативность, удовлетворяющую потребности всех субъектов управления нижестоящих уровней (акцентируя все же свое внимание на интересах региональных государственных структур).

2. Органы государственной власти субъектов РФ на основе общих принципов создают конкретные организационно-правовые модели местного самоуправления, как правило, нацеленные на удовлетворение собственных организационно-политических и экономических потребностей, а не на желания местного населения или органов муниципального управления. И не смотря на то, «что у субъектов Российской Федерации имеются широкие возможности по стимулированию в рамках диалога с муниципальными образованиями выбора последними такой модели организации аппарата муниципальной власти, которая приемлема и для субъектов Российской Федерации»¹, органы государственной власти редко совещаются с органами местного самоуправления по этому вопросу, поскольку, как отметил профессор А.Н. Кокотов, «это гораздо труднее, чем прямо регламентировать муниципальную жизнь»².

3. Население муниципального образования (в двухуровневых муниципалитетах – на низовом уровне) избирает представительный орган по правилам, закрепленным в законодательстве, который в дальнейшем формирует все элементы организационной модели муниципального управления.

Следует согласиться с А.А. Акмаловой в том, что «модель – это единство общегосударственной и локальной (местной, региональной) политики в области местного самоуправления»³. При этом считаем, что компетенция по моделированию должна быть разграничена между этими субъектами. С одной стороны, само по себе государственное регулирование в Федеральном законе № 131-ФЗ и в законодательстве субъектов РФ моделей местного самоуправления,

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова / Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

² Там же.

³ Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. С. 56.

порядка формирования органов местного самоуправления и их компетенции не является преградой для его эффективного и самостоятельного осуществления. Это будет право, основанное на п. «н» ст. 72 Конституции РФ. С другой стороны, конфигурации взаимодействия органов местного самоуправления между собой и с населением играют решающую роль и должны закрепляться на муниципальном уровне. А процесс формирования и расформирования органов местного самоуправления должен осуществляться населением и самими органами местного самоуправления без вмешательства государства.

Конституционное регулирование многих государств предусматривает самостоятельное формирование органов местного самоуправления населением. При этом ни самостоятельность, ни демократичность не сказываются на эффективности управления. Например, в ст. 28 Основного Закона Федеративной Республики Германия (вместе с «Извлечением из Конституции Веймарской республики от 11 августа 1919 г.») от 23 мая 1949 г. (в ред. от 29 июля 2009 г.)¹ устанавливается, что «в землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. На выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства – члена Европейского сообщества, в равной мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правом Европейского сообщества. В общинах выборный представительный орган может быть заменен общинным собранием». Результативность практики применения этой нормы выражается в самостоятельном установлении системы и внутренней структуры органов, самостоятельном формировании органов населением с использованием прямых выборов, самостоятельном (помимо законодательных установок) формировании финансовых средств.

Обязательности формирования представительного органа в германской общине нет, как и во многих таунах и тауншипах США. В этих американских типах

¹ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. / сост. В.В. Маклаков. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164-245.

муниципалитетов ежегодно проводится таун-митинг. Событие очень значимое. Данный митинг является высшей формой муниципального управления. Население с помощью них решает главные проблемы бюджета, приоритета решаемых вопросов и выбора должностных лиц. На таун-митинге выбирается Совет, но не в качестве представительного, а в качестве исполнительного органа на период между таун-митингами. Там же избирается множество должностных лиц, ответственных за предоставление услуг по отдельным направлениям и выполнение важнейших функций. Эти должностные лица автономны (поскольку избраны непосредственно населением) друг от друга и подчиняются Совету и таун-митингу. К ним относятся клерк суда, шериф, казначей, уполномоченный по дорогам, атторней, ассессор и др. Надо отметить, что в графствах США не формируется единый исполнительный орган. Его замещает набор вышеуказанных и других выборных должностных лиц. Это особенность американской модели, характерная для многих территорий, управляемых на принципах англосаксонской системы. Набор выборных должностей, с одной стороны, определяет конкретных ответственных за отдельное направление работы, с другой стороны – дифференцирует риски управления одним лицом и формирует систему сдержек и противовесов. Основным органом графств Америки является Совет, создаваемый по мажоритарной системе относительного большинства. Он направляет работу выборных лиц, ответственных за предоставление отдельных услуг и направлений деятельности.

К основным моделям организации муниципальной власти в США относятся:

– комисионная форма. В США она находится в процессе стагнации. Негативное влияние выражается в отсутствии единого руководства, ответственного за предоставление услуг и координирующего деятельность отдельных уполномоченных, которые ответственны (и, соответственно, заинтересованы) в предоставлении отдельных услуг, игнорируя тем самым другие нужды. Эта форма характеризуется отсутствием разделения функций (власти) и консолидации усилий;

– форма «Совет – выборный мэр». Выборы мэра в такой конструкции могут осуществляться населением и Советом в зависимости от штата. Модель

напоминает по структуре наши модели с наличием выборного главы муниципального образования;

– «Совет – менеджер». Управляющий менеджер является профессиональным наемным управляющим. Эта схема управления сродни нашей третьей и четвертой моделям.

Однако эффективность осуществления местного самоуправления в США зависит не столько от модели муниципального управления. Внешне похожие по видам органов и должностных лиц модели существуют и в нашей стране. Здесь имеют значение многие факторы.

Во-первых, во многих муниципалитетах и графствах, помимо органов муниципального управления, создаются «специальные округа» – это органы (по типу Канадских комиссий), которые выполняют одну или несколько (немного) смежных функций (водоснабжение, образование и др.).

Во-вторых, многие должности выборные и организационно-автономные.

В-третьих, как и во многих развитых странах, эти органы не осуществляют власть (в прямом смысле слова), а предоставляют услуги с помощью имеющейся компетенции.

В-четвертых, в отличие от России, где органы местного самоуправления осуществляют властные полномочия на территории муниципального образования, в США муниципалитеты являются публичными корпорациями, действующими по принципам хозяйствующих субъектов.

В провинции Альберта (Канада) в соответствии с Законом «О муниципальном управлении»¹ основным органом муниципального управления является Совет. Число советников по законодательству небольшое, но Совет сам может увеличить их число (увеличение числа депутатов возможно в любой момент работы Совета и в Японии). Все советники осуществляют работу на постоянной основе. Совет формирует комитеты. Они могут состоять из советников, советников и лиц, не являющихся таковыми, а также из лиц, которые вообще не являются

¹ См.: Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

советниками. Работа Совета проходит, как правило, в открытом режиме. Заседания могут проходить и в закрытом режиме, о чем заблаговременно должна быть доведена информация до жителей. Никакие акты на закрытых заседаниях не принимаются (ст. 181, п. 3 ст. 197). Право граждан на присутствие официально закреплено в ст. 198. На открытых заседаниях может присутствовать каждый (ст. 197). Если совещание проходило в закрытом формате, то для принятия решения принимается решение об открытии заседания, о чем также заблаговременно сообщается жителям. Только после этого принимается решение.

Систему муниципальных органов в Финляндии составляют традиционные органы: Совет, местное правительство (исполнительный орган) и аудиторский комитет. Однако этими структурами муниципальная власть не ограничивается. Как и в странах англосаксонской системы, там могут создаваться различные коллегиальные органы, курирующие конкретное направление работы и предоставление услуг. Среди них могут быть комитет по кадрам, школьный совет и др. Число советников представительного органа больше, чем в России. Минимальная численность советников определена п. 1 ст. 16 Закона «О местном самоуправлении». При численности жителей до 5 000 – 13 чел.; от 5 001 до 20 000 – 27 чел.; от 20 001 до 50 000 – 43 чел.; от 50 001 до 100 000 – 51 чел.; от 100 001 до 250 000 – 59 чел.; от 250 001 до 500 000 – 67 чел.; более 500 000 – 79 человек. Совет работает в открытом режиме (за исключением некоторых вопросов). Каждый, как и в Канаде, имеет право участвовать в заседании, в том числе смотреть его с помощью информационных технологий. На наш взгляд, для российских условий скандинавский подход к числу депутатов более предпочтителен. В настоящее время в числе депутатов, как правило, состоятельные люди, занимающие высокие должности в бизнесе или госучреждениях. Представительный орган имеет элитарный состав. Для более успешного донесения до основного числа жителей результатов работы органов местного самоуправления, постоянного общения с населением, более эффективного контроля со стороны представительного органа, учитывая, что допустимый предел депутатов, осуществляющих работу на постоянной основе, не

более 10 процентов, количество депутатов представительного органа необходимо увеличить. Расхода бюджетных средств это не повлечет, а гражданскую активность повысит. Это также будет способствовать выхолащиванию элитарности статуса депутата представительного органа.

Высшим муниципальным должностным лицом в Финляндии является руководитель исполнительного органа, но сейчас в большинстве крупных городов избирается мэр, возглавляющий Совет. В маленьких муниципалитетах чаще сохраняется должность наемного главы местного правительства. Закон предусматривает, что должность председателя исполнительной власти занимает либо лицо, избранное Советом и осуществляющее службу на контрактной основе, либо мэр, избираемый также Советом. Заместители мэра – также выборные лица. При этом Совет не должен быть ограничен в своем выборе относительно того, какая модель должна быть, никакими нормами. В законе даже предусматривается, что если Совет изберет мэра в момент исполнения обязанностей другим лицом на контрактной основе, то местный Совет принимает решение о переводе главы исполнительной власти на другую служебную должность или на контрактные трудовые отношения, которые ему подходят (ст. 41). В России такие действия означают изменение структуры, которая зависит от законодательства субъекта РФ. Если даже субъект РФ даст возможность муниципалитетам рандомно выбирать модель управления, то все равно такое изменение возможно лишь после внесения в устав и окончания срока работы представительного органа, внесшего изменение. Выборными должностными лицами в Финляндии, помимо советников, мэра и его заместителей, считаются заместители советников, члены, избранные в муниципальные органы принятия решений, члены, избранные муниципалитетом в органы принятия решений объединенных муниципальных органов власти, и другие лица, избранные на доверительные должности в муниципалитете. Не могут стать советниками лица, возглавляющие муниципальные юридические лица (ч. 3 ст. 72). Практически все советники обучались своему делу и имеют высшее образование.

Муниципалитет и его дочерние компании вместе составляют корпорацию местного самоуправления, в которой муниципалитет осуществляет контроль.

В Финляндии местные власти несут ответственность за предоставление основных публичных услуг своим жителям. Местные органы власти обладают сильным самоуправлением, основанным на местной демократии и принятии решений, а также на праве взимать налоги¹.

Органы муниципального управления в зарубежных странах, будучи властными, формируются под контролем населения, имеют при множестве выборных органов и должностей систему сдержек и противовесов. Они не столько вступают с населением во властеотношения, сколько ориентированы на предоставление жителям возмездных услуг, создавая в отношениях структуру «поставщик – потребитель». Таким образом существует необходимость: 1) перехода приоритета от главы МО к представительному органу; 2) модификации правовых отношений между органами местного самоуправления, населением и государством в сторону увеличения роли жителей в процессах организации местного самоуправления; 3) контроля отраслевыми (функциональными) структурными подразделениями представительного органа деятельности соответствующих профильных подразделений местной администрации.

4.2. Правовые основы участия государства в формировании органов местного самоуправления

Взаимоотношения между органами различных компонентов публичной власти проявляются как правоотношения, где государство выступает в качестве властного субъекта, а муниципальные образования – в роли подвластного. В организационных взаимоотношениях государство, как правило, реализует свои установки в императивной нормативной форме. Но и такие правоотношения

¹ См.: Эксперты КГИ подготовили обзор практик местного самоуправления в Финляндии // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://www.komitetgi.ru/analytics/3318/> (дата обращения: 27.07.2021).

должны предполагать «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»¹.

Исследование статуса органов муниципального управления в системе публичной власти показывает, что их правовое положение с каждым изменением законодательства о местном самоуправлении все больше зависит от органов государственной власти. Поэтому такой элемент статуса, как гарантии самостоятельности органов, вытекающий из смысла норм ст. 12 Конституции РФ, становится менее выраженным, а реальность самостоятельности органов сводится к минимуму и постепенно становится декларативной.

Изначально самостоятельность как «формулу не приняли ни органы государственной власти, необоснованно усматривающие в малейшем проявлении самостоятельности (автономии) муниципальной власти угрозу государственному суверенитету, ни Конституционный Суд РФ, разделивший эти опасения и оказавший поддержку в установке на сверхцентрализацию системы публичной власти, ни наука конституционного и муниципального права, так и не предложившая механизма реализации конституционной самостоятельности местного самоуправления в рамках нового устройства государственной (публичной) власти и следовавшая в своих интуициях за федеральным законодателем без столь необходимой зачастую критики, ни муниципальные образования (в лице органов местного самоуправления), винившие конституционную «обособленность» местного самоуправления в том тяжелейшем финансово-экономическом положении, в котором они оказались в результате неудачных «опытов» по имплементации государством конституционной модели местного самоуправления в жизнь, ни население с устойчивым традиционно потребительским отношением к власти»².

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. С. 208.

² Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 34.

Последние конституционные поправки 2020 г. просто усилили позиции государства в сфере местного самоуправления и ослабили фундаментальность принципа самостоятельности органов, исходящую из положений ст. 12 Конституции РФ. С помощью поправок также ликвидирован вечно возникающий вопрос о самостоятельности определения структуры органов местного самоуправления, которая как бы существует, но настолько ограничена государством, что факт ее наличия призрачен. Конституционная декларация о том, что население России самостоятельно и непосредственно осуществляет местное самоуправление, настолько слабо обеспечена, что стала фикцией. С одной стороны, такой факт делает систему органов публичной власти монолитной и централизованной, а власть – более концентрированной. С другой стороны, история нашего государства уже показала нежизнеспособность жесткой централизованной советской модели управления. Поэтому эффективность публичной власти будет зависеть прежде всего от правильного, сбалансированного процесса централизации, сопряженного с честным соблюдением конституционных предписаний системной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Опыт передовых зарубежных государств с различными моделями муниципального управления дает возможность оценить результаты разумной государственной политики деконцентрации и децентрализации власти. Во многих странах муниципальный уровень становится надежным самостоятельным партнером государства, содействующим решению многих публичных вопросов как в области управления, так и в сфере экономики. Зарубежная практика свидетельствует о том, что название органов не влияет на степень их автономности. Как бы ни назывались органы низового этажа публичной власти – органы местного самоуправления, муниципальные органы или местные органы государственной власти, – децентрализация эффективна только при наличии организационной, компетенционной и финансово-экономической самостоятельности. При этом способы организации власти и ее формы, компетенция органов и финансовые источники могут определяться государственными органами разного уровня, но сам

процесс формирования органов, порядок реализации компетенции и формирование финансово-экономической основы на основе предписанных государством источников – это прерогатива самих муниципалитетов. В противном случае название, включающее слово «самоуправление» или «муниципальное управление», остается лишь показным названием, но не делает этот уровень власти самостоятельным, а власть – децентрализованной.

Учитывая, что нормы ст. 12 Конституции РФ являются основами конституционного строя, ее содержание не было подвергнуто изменениям. Однако возникает много вопросов к нововведениям в главу 8. Эти положения, в зависимости от дальнейшего развития законодательства, могут стать конкурирующими ст. 12 либо противоречащими ей. Стержневая идея организационного и компетенционного обособления органов местного самоуправления в системе единой публичной власти может стать декларацией. Мнения ученых по этому поводу разделились. Например, А.Н. Писарев считает, что «предлагаемые поправки к Конституции должны найти положительный отклик среди прежде всего специалистов в области муниципального права, большинство из которых критически оценивают весьма спорные и неоднозначные нормы ст. 12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»¹. Другие ученые как, например, О.Ю. Болдырев, озадачены вопросом: «Нет ли такого, что предложенная поправка в ст. 132 Конституции РФ, прямо включающая местное самоуправление в единую систему публичной власти Российской Федерации, косвенно затрагивает основы конституционного строя, а именно ст. 12 Конституции РФ – косвенно задается вектор на снижение автономности местного самоуправления от органов государственной власти?»². На наш взгляд, нормы Конституции РФ должны

¹ Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 36.

² Болдырев О.Ю. Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 51.

соблюдаться вне зависимости от субъективного отношения к ним со стороны законодателя, практиков и ученых.

Логика организационной обособленности, имплицитно вытекающая из норм ст. 12 Конституции РФ, должна означать:

1) органы местного самоуправления не могут формироваться органами государственной власти, а муниципальные должностные лица не могут назначаться государственными должностными лицами;

2) органы местного самоуправления могут распускаться (расформировываться) органами государственной власти исключительно по решению суда. Муниципальные должностные лица в условиях отсутствия прямой субординации с государством не могут нести дисциплинарную ответственность в виде увольнения или лишения полномочий на основе решения лиц, занимающих государственные должности, без решения суда. Наличие судебного арбитра в механизме взаимодействия органов двух различных элементов публичной власти будет способствовать справедливому взаимодействию органов управления общей компетенции. Механизм муниципальной ответственности, основанный на судебном решении, используют многие страны мира;

3) лица, работающие на контрактной основе в органах местного самоуправления, должны осуществлять муниципальную, а не государственную службу, а должностные лица – замещать муниципальные, а не государственные должности. Одно лицо, находящееся на муниципальной должности, не может одновременно замещать и государственную, и муниципальную должность.

Вместе с тем нормы гл. 8 Конституции РФ и федеральное законодательство иначе регулируют вопросы автономии органов местного самоуправления. Например, ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ предусматривает, что заместители Председателя Правительства РФ, федеральные министры могут замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы и

¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации. Следовательно, если это будет предусмотрено соответствующим актом, то федеральный министр может быть одновременно главой муниципального образования. Законопроект № 40361-8 в ч. 18 ст. 19 закрепляет, что глава МО, возглавляющий местную администрацию, одновременно будет замещать муниципальную должность и государственную должность субъекта РФ. Таким образом, если в будущем, например, Президент РФ своим указом наделит главу МО статусом федерального министра, то он одновременно сможет замещать сразу две или три должности: муниципальную должность, государственную должность субъекта РФ и федеральную государственную должность. Норма, закрепленная в ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона № 4-ФКЗ, вероятно, была рассчитана на федеральные территории, территории с особыми правовыми режимами либо с особыми экономическими преференциями. Однако фактически она дает возможность Президенту РФ (в обход Конституции РФ и иного законодательства) создать при необходимости такую вертикаль власти, в которой одно лицо будет одновременно замещать должность федерального министра, главы субъекта РФ и (или) главы МО. Сегодня это может показаться утопией, как в 1995 г. небылицей представлялось участие государства в формировании органов местного самоуправления, но завтра это может стать обыденностью.

Часть 3 ст. 132 Конституции РФ устанавливает, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Эта норма порождает ряд конкурирующих статье 12 Конституции РФ положений. Отсутствие возможности объединить государственную и муниципальную власть преодолено посредством появления понятия «единая система публичной власти». С одной стороны, сама по себе эта норма не предусматривает полного слияния властей, но дает возможность

сформировать механизмы максимальной интеграции местного самоуправления в систему государственной власти. С другой стороны, эта же норма позволяет государству создать иную, более самостоятельную, подвижную модель местного самоуправления, входящую в состав публичной власти, сформированной на принципах партнерства. Сейчас такой вектор развития законодательства не актуален. По мнению некоторых ученых, «поправки к Конституции РФ не предполагают, что органы местного самоуправления станут частью единой системы органов государственной власти. Цель изменений – установление более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹. Однако, на наш взгляд, объединение органов различных систем управления через призму «публичная власть» мало отличается от прямой интеграции органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, поскольку право государства «участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» и есть тот самый водораздел самостоятельности разных по природе органов публичной власти.

Организационная самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления гарантируется ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Но конкретный перечень органов местного самоуправления определяется законодательством. По этому поводу В.И. Васильев отметил: «Оставаясь на почве реальности и помня об истории взаимоотношений региональных и муниципальных властей за прошедшие десятилетия, было бы наивным предполагать, что решения органов государственной власти субъектов Федерации всегда будут основаны на рекомендациях граждан, территориальных сообществ. У региональных властей свои интересы – упростить или вообще исключить выборные процедуры, использовать такие порядки, которые облегчали бы подбор на руководящие муниципальные

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. С. 193.

посты лояльных кандидатов, готовых всегда поддержать позицию региональных чиновников. Именно эти интересы могут быть положены в основу решений, затрагивающих организацию местного самоуправления»¹. Поэтому дополнительное «введение ч. 1.1 ст. 131 в Конституцию РФ вызывает некоторые опасения, поскольку, будучи разновидностью институтов гражданского общества, местное самоуправление должно оставаться проявлением самостоятельности, а не иметь “заданный сверху” характер... излишнее вмешательство в гарантии местного самоуправления может поставить под сомнение саму природу данного института»².

По мнению некоторых ученых, «во многих случаях населению муниципальных образований безразличны поиски так называемой местной специфики в построении структуры органов местного самоуправления»³, но, во-первых, это не повод игнорировать Конституцию РФ. Во-вторых, такие утверждения не обоснованы. Вполне возможно, что некоторым жителям действительно этот вопрос неинтересен. Вместе с тем граждане пусть не бурно, но всегда чутко реагируют на ограничение своих прав. Подобные правовые ущемления самостоятельности населения (если они действительно имеют место) не могут не формировать негативного отношения к такой государственной политике. Это влечет за собой потерю доверия граждан к государству, снижение рейтинга власти и инертность населения в непосредственном осуществлении местного самоуправления, то есть того, что государство старается избежать.

Казалось бы, при формировании представительного органа участие государства отсутствует, но это не так. Государственное участие при его формировании менее заметное, но очень влиятельное. Оно определено двумя факторами.

¹ *Васильев В.И.* Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 56.

² *Приходько Т.В., Фёдорова О.В.* Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 18.

³ *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 117.

Фактор № 1. Система выборов в органы местного самоуправления и сам представительный орган стали очень политизированными. Особый интерес вызывают, естественно, выборы в органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских округов с внутригородским делением. Эти муниципалитеты имеют, как правило, более развитую инфраструктуру, территорию и степень взаимосвязи с органами государственной власти. Обычно в них велико количество жителей и, как следствие, численность депутатов представительного органа. Выборы являются подлинным достижением демократии, но и эта форма не избежала негативных изменений. Порог явки на выборы отменен. С 2006 г. отменена графа «против всех»¹. По мнению С.А. Авакьяна, такие нормы «очевидно допускают коррупционную составляющую»². В результате отмены графы «против всех», по мнению Н.А. Бобровой, «призрачная либерализация обернулась разгромом оппозиции, поскольку была не чем иным, как ловкой электоральной ловушкой, в которой утонуло 22 млн. голосов избирателей, доставшихся в итоге “Единой России” и в меньшей степени партиям системной оппозиции»³. С 2014 г.⁴ эта графа может присутствовать в избирательном бюллетене при проведении муниципальных выборов, но это должно быть отражено в законах субъектов РФ, которые не торопятся ее вводить.

В муниципальных образованиях субъектов РФ, где проводятся прямые выборы в органы местного самоуправления, государство направляет голоса граждан в необходимое русло с помощью манипуляций избирательными

¹ См.: Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29, ст. 3125.

² Авакьян С.А., Кененова И.П., Ковлер А.С. и др. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.07.2021).

³ Боброва Н.А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов–2016 // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 47.

⁴ См.: Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 23, ст. 2931.

системами и регламентацией процедуры голосования, которые устанавливаются законодательством самих субъектов РФ. Учрежденная в некоторых регионах безальтернативная пропорциональная избирательная система для всех видов муниципальных образований вызвала негативное отношение со стороны населения и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Она, по сути, закрыла гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, возможность непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных. В результате Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П¹ ввёл ограничение для субъектов РФ по установлению пропорциональной избирательной системы в сельских поселениях. Избрание депутатов по партийным спискам допускается в них только как элемент смешанной системы. Однако при этом он отметил: «То обстоятельство, что беспартийные граждане в случае применения на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы не обладают правом самовыдвижения, не ставит их в неравное положение с гражданами, являющимися членами политических партий, которые в таком случае также не обладают правом самовыдвижения... при пропорциональной избирательной системе за всеми гражданами – как беспартийными, так и членами политических партий – признается право в установленном законом порядке инициировать включение своей кандидатуры в список кандидатов. Исходя из этого, Закон Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” предусматривает в статье 21.1, что гражданин, не являющийся членом политической партии, вправе обратиться в любую политическую партию (региональное отделение, иное структурное подразделение) с предложением о своем включении в список кандидатов. Члены

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29, ст. 4557.

политических партий также в установленном законом и партийным уставом порядке вправе добиваться включения своей кандидатуры в список кандидатов, выдвигаемый партией, членами которой они являются. Обращаться в иные партии, в отличие от беспартийных граждан, они не вправе и, как следствие, в случае, если их партия примет решение не участвовать в тех или иных выборах, по сути, не имеют возможности участвовать в выдвижении списков кандидатов»¹. Таким образом, по мнению судей Конституционного Суда РФ, при пропорциональной избирательной системе партийные граждане имеют еще меньше возможностей при выдвижении собственных кандидатур, чем беспартийные, поскольку могут обратиться лишь в свою партию.

Любая политизация, основанная на расширении влияния партии власти, так или иначе стремится к централизации. Речь идет о централизации органов всех уровней публичной власти, абсолютизации воли руководства, стремлении подчинить различными способами органы муниципального управления. Однако ст. 12 Конституции РФ, являясь основой конституционного строя, не позволяет подчинить напрямую органы местного самоуправления органам государственной власти. К тому же прямая подчиненность органов местного самоуправления государству невыгодна самому государству. Ибо в иерархичных структурах ошибка нижестоящего звена означает просчет в кадровой и организационной работе вышестоящих звеньев. И если сейчас уровень жизни граждан и благоустройство территории в отдельно взятом муниципальном образовании – это проблема органов местного самоуправления, то их конституционное включение в систему органов государственной власти сделает государство ответственным за то, как справляется власть со своими обязанностями на местах. Наиболее выгодной для государства представляется такая функциональная модель, при которой формально органы местного самоуправления самостоятельны, но при этом послушны, подконтрольны и подотчетны государству. При этом государство должно обладать рычагами привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности с целью проведения (при необходимости)

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П.

кадровой ротации. Создание такой модели функционального взаимодействия потребовало немало времени. Цель практически достигнута. Остались правовые штрихи. Лауреат Нобелевской премии мира (1973 г.) Генри Киссинджер говорил: «Незаконное мы совершаем немедленно, неконституционное требует несколько больше времени»¹. Первым этапом стала контрреформа местного самоуправления 2014-2015 гг. Федеральный закон № 136-ФЗ и Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»² (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) стали ключевыми в процессе интеграции органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Критикуя эти законы, А.Н. Костюков отметил, что «за ширмой “оптимизации организации местного самоуправления” юридически оформлено фактическое встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Для этого федеральным законодателем использован целый набор юридических инструментов»³.

Для интеграции органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти и построения централизованной системы публичной власти было необходимо решить несколько ключевых задач:

1. Сделать главу МО фактически полномочным руководителем на своей территории и зависимым от главы субъекта РФ. Наличие выборов населением глав муниципальных образований (особенно в крупных административных центрах) часто порождало конфликт между высшим должностным лицом субъекта РФ и высшим должностным лицом муниципального образования. Выборный глава муниципального образования, пользуясь поддержкой населения, часто вступает в

¹ Цит. по: *Душенко К.В.* Большая книга афоризмов. Изд. 3-е, испр. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 359.

² См.: СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 886.

³ *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 62.

конфликт с главой субъекта РФ и решает вопросы исходя из собственных убеждений. Устранение такого противостояния стало одной из узловых задач.

2. Создать такую модель представительных органов, которая гарантировала бы рецепцию государственных идей в их решениях, в том числе по удалению неугодных глав муниципальных образований в отставку, снижению роли и консолидации населения в формировании представительных органов.

Существующие до 2014 г. модели (схемы) управления муниципальным образованием, формируемые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, не позволяли создать централизованный механизм управления во главе с высшим должностным лицом субъекта РФ. Это было обусловлено наличием ряда объективных обстоятельств. Во-первых, для повышения роли главы МО необходимо было сформировать необходимые привлекательные правовые условия, при которых он бы одновременно занимал должность главы администрации. Такая возможность существовала только при условии замещения должности на основе всеобщего равного прямого избирательного права. Но в этом случае доля влияния на него со стороны главы субъекта РФ сводилась к минимуму. В связи с этим к 2014 г. «почти 55 % по поселениям, около 45 % по муниципальным районам и городским округам и около 50 % по всем муниципальным образованиям»¹ глав МО избирались населением и возглавляли местную администрацию. В остальных случаях главой администрации был сити-менеджер (высшее должностное лицо муниципальной службы), замещающий должность на договорной основе. Модель, имеющая сити-менеджера, парадоксальна. Работодателем в ней является глава МО, не имеющий права исполнять бюджет и распоряжаться муниципальным имуществом, а подчиненный глава администрации обладает правом распоряжения имуществом и финансами. К тому же глава администрации выдвигается конкурсной комиссией, на которую решающее влияние оказывает высшее должностное лицо субъекта РФ, назначая одну треть ее членов. Впрочем, число

¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 08.04.2021).

назначаемых главой субъекта РФ членов комиссии было не подавляющим, и эта задача тоже требовала решения. «Узловая проблема здесь – так называемое двуглавие муниципальных образований: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации, которое усложняет выстраивание отношений по вертикали. При этом на практике возникает вопрос: кто главнее – мэр или глава местной администрации (сити-менеджер). Начинается “перетягивание каната”, что отнюдь не идет на пользу дела. Региональные власти теряют ориентиры, становится неясным, кто отвечает персонально за положение дел на территории»¹. Во-вторых, любое выборное должностное лицо всегда имеет большую долю самостоятельности, чувствуя за собой силу электората, стоящего на его стороне. Поэтому поиск способа замещения выборной должности без участия населения стал стержневой задачей, от которой зависело укрепление всей вертикали власти.

Существует английское изречение: «Демократия – это прежде всего процедура». Поэтому, вооружившись метапринципом Купера, согласно которому «новые законы создают и новые лазейки»², законодатель решил разом устранить все препятствия, мешающие укреплению власти. Федеральные законы № 131-ФЗ и № 8-ФЗ позволили решить все накопившиеся вышеуказанные задачи. Был принят ряд новелл, ключевыми из которых стали следующие:

– порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов стали определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. То есть фактически в уставе структура органов местного самоуправления уже не определяется, а если и определяется, то только в тех субъектах РФ, где на то есть воля органов государственной власти;

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 155.

² Цит. по: Душенко К.В. Большая книга афоризмов. Изд. 3-е, исправленное. М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. С. 359.

– появилась модель, при которой глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, может возглавлять местную администрацию;

– появился конкурсный способ «выборов» должностных лиц.

Дополнительным направлением централизации через политическое влияние стало появление в 2011 г. статьи о фракциях представительных органов. Цели и идеи местного самоуправления, насущные проблемы территорий уступили место партийным и номенклатурным устремлениям. Еще в начале XX в., раздумывая над партийностью, И. А. Ильин делает вывод, что деление на партии неизбежно, так как объединенные единомышленники приобретают большую уверенность, чем разрозненные индивидуалисты, и это дает им дополнительную силу в политической борьбе. «Но дух политической партийности всегда ядовит и разлагающ. Сущность его состоит в том, что люди из честолюбия посягают на власть; ставят часть выше целого; создают атмосферу разлагающей нетерпимости; обращаются в борьбе к самым дурным средствам; становятся зловредными демагогами; превращают партийную программу в критерий добра и зла. Этим духом заражаются одинаково как левые партии, так и правые. Партийный дух создает своего рода массовый психоз в пределах самой партии. Человек, одержимый этим психозом, начинает верить в то, что только его партия владеет истиной, и притом всею истиною и по всем вопросам. Воззрения делаются плоскими, скудными, трафаретными; люди живут в партийных шорах и видят только то, что предусмотрено в партийных брошюрах»¹. Таким способом государство посредством политического устройства осуществляет руководящее воздействие на представительный орган. Независимые депутаты прекратили свое существование как вид. А те представители населения, которые все же имеют свое мнение, часто умалчивают о своих воззрениях, боясь потерять депутатский мандат.

¹ Ильин И.А. Яд партийности // Русский колокол. 1928. № 3. С. 78. URL: <http://www.journals2.rhga.ru/upload/iblock/661/III.%20Яд%20партийности.%20И.%20А.%20Ильин.%20-%20№3%20С.%2078-81.pdf> (дата обращения: 24.02.2021).

Фактор № 2. Консолидация населения при формировании представительных органов муниципальных образований второго уровня стала снижаться благодаря изменениям, направленным на унификацию способа формирования представительного органа путем делегирования глав муниципальных образований и депутатов поселений в представительный орган муниципального района и городского округа с внутригородским делением.

Способ существовал и до 2014 г., но был менее популярен, потому что, во-первых, имел долгую и сложную процедуру согласования изменения прямых выборов на делегирование и, во-вторых, количество делегируемых депутатов было равным, независимо от численности населения поселения. После проведения контрреформы порядок формирования и количество депутатов от одного поселения стали определяться субъектом РФ. Эти факторы способствуют делегированию в представительный орган района депутатов, рекомендованных партией власти и, следовательно, ориентированных на реализацию партийных (и государственных) задач, которые не всегда совпадают с муниципальными проблемами и желаниями населения. В 2015 г. по системе делегирования в муниципальных районах было сформировано 529 представительных органов, «что составляет 29 % общего их числа (включая 14 муниципальных районов Республики Крым)»¹. На начало 2021 г. «из 1 603 составов представительных органов муниципальных районов, фактически действовавших по состоянию на 1 января 2021 года в 77 субъектах Российской Федерации, 969 (60,45 %) составов в 53 субъектах Российской Федерации избраны на муниципальных выборах, а 634 (39,55 %) состава в 38 субъектах Российской Федерации сформированы по системе делегирования»². В городских округах с внутригородским делением все представительные органы изначально формируются путем делегирования депутатов из представительных органов внутригородских районов. Из чего

¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.).

² Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

следует, что нововведения положительным образом повлияли на развитие делегирования.

Фактически на сегодняшний день без явного вмешательства государства самостоятельно представительным органом решаются следующие вопросы организации:

- определение численности депутатов поселения, городского и муниципального округа и муниципального района в соответствии с требованиями ч. 6, 7 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. В остальных видах муниципалитетов численность определяется в соответствии с законом субъекта РФ;
- определение количества и видов структурных подразделений (исключая фракции).

Самостоятельность муниципального образования в организации местной администрации реализуется лишь в результате самостоятельного определения главой администрации количества и видов структурных подразделений органа, схемы их взаимодействия и утверждения ее структуры представительным органом. Все остальные вопросы организации органов местного самоуправления решаются при непосредственном участии органов государственной власти. При этом ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ формально допускает участие государства и в этих процессах.

Гарантированная самостоятельность населения осталась лишь в праве гражданина прийти на избирательный участок и поставить галочку в бюллетень для голосования напротив фамилии кандидата в депутаты или политической партии, которая ему больше импонирует.

Постепенное ограничение прав населения на местное самоуправление и самостоятельности органов местного самоуправления стало причиной множества обращений в Конституционный Суд РФ. В 2015 г. заявители обратились с вопросами о порядке формирования органов местного самоуправления, их месте в структуре органов местного самоуправления и возможности установления одной (безальтернативной) модели (структуры) управления муниципальным

образованием. В своем Постановлении № 30-П Конституционный Суд РФ¹, применяя метод ступенчатого доказывания, узаконил право государства на определение и установление безальтернативной структуры для большинства муниципальных образований. Заявители почему-то не поставили вопросы о противоречии ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ статье 131 Конституции РФ и о том, почему конкурсная процедура избрания главы МО приравнена к выборам, учитывая, что конкурс является традиционным способом замещения муниципальной должности муниципальной службы. На это обратил внимание судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов. В особом мнении к Постановлению № 30-П он отметил, что конкурсная модель избрания главы МО «имеет сильные и слабые стороны, однако сама по себе не вызывает сомнений в ее конституционности, да и заявители ее как таковую не оспаривают»². Вместе с тем, подмена выборов конкурсом не имеет мировых аналогов. Даже законодатель, признавая факт отсутствия мандата от населения, не стал закреплять за главой МО право руководства представительным органом. А Конституционный Суд РФ, узаконив конкурсную процедуру «выборов», нарушил свою же позицию, мотивированную в своем Постановлении от 22 января 2002 г. № 2-П, в котором сказано: «Органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»³. Именно эти вопросы должны были стать основными. Все поставленные перед Конституционным Судом РФ вопросы не входили в разряд недоказуемых, а судьи, обосновав право государства на установление безальтернативного порядка

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова» // СЗ РФ. 2002. № 6, ст. 627.

формирования органов местного самоуправления, заодно провели квази-обоснование его права и на определение структуры органов местного самоуправления, мотивируя это общегосударственными и региональными интересами. Право населения на определение структуры органов местного самоуправления в Постановлении 30-П было сведено к утверждению представительным органом устава муниципального образования, дублирующего нормы закона субъекта РФ. Населению при этом осталось лишь право наблюдателя.

Более подробное описание позиции Конституционного Суда РФ по структуре органов местного самоуправления и вопросам ее определения отражено в Постановлении № 30-П. Мнение судей можно резюмировать таким образом:

1. Самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной. Она должна предполагать различные формы организационного и иного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, «однако исключает решающее участие органов государственной власти “в собственно формировании” органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения». Конституционная самостоятельность населения (точнее, муниципального образования) в определении структуры органов местного самоуправления сведена не к определению их устройства, а к следующему:

а) утверждению устава МО, где уже продублирован законодательно определенный перечень органов;

б) к самому процессу голосования на выборах или на конкурсе, исходя из «общих принципов и... требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п.»¹.

¹ Абз. 3 п. 3 Определения Конституционного Суда РФ 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

Эта позиция Конституционного Суда РФ соответствует новой ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ. Возможное участие государства в формировании органов местного самоуправления обосновывается необходимостью взаимодействия и согласованного функционирования, эффективного совместного решения задач и функций публичной власти органами государственного управления и местного самоуправления в сферах «объективно наиболее тесных взаимосвязей органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, складывающихся в процессе реализации возложенных на них функций и задач»¹. Вместе с тем «прежде чем разрабатывать и вводить в законодательстве конкретные механизмы участия, важно определить критерии, исключающие чрезмерное и необоснованное вмешательство в осуществление местного самоуправления»², а также сферы наиболее тесного компетенционного взаимодействия. Четких критериев ни Конституционный Суд РФ, ни законодатель не установили.

2. Право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, имеющее местный характер, приобретает государственное значение при реализации посредством местного самоуправления различных конституционных принципов народовластия. Это государственное значение предопределяет не только возможность, но и необходимость государственного вмешательства в процесс определения и формирования структуры органов местного самоуправления, исключая сам процесс конечного формирования. Ранее Конституционный Суд РФ в своих решениях, наоборот, отмечал, что «согласно ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. По мнению судей органа судебного конституционного контроля (см. Постановление от 18 мая 2011 г. № 9-П³ и

третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

² *Андреев И. С.* Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 18.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об

Определение от 5 марта 2009 г. № 375-О-О), права населения по определению структуры органов реализуются путем решения вопросов о порядке наделения полномочиями главы, а также о порядке формирования, сроках полномочий, подотчетности, подконтрольности, организации и деятельности органов местного самоуправления»¹, а «вопрос о структуре органов местного самоуправления – в системе действующего правового регулирования – может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений и дополнений»². Однако устав МО с 2014 г. дублирует положения закона субъекта РФ. В этой связи «нельзя допустить того, чтобы уставы муниципальных образований целиком превратились в документы, воспроизводящие нормы законов субъектов Федерации, а ведь именно к этому ведет последовательное выполнение»³ норм Федерального закона № 131-ФЗ.

3. Органы государственной власти вправе выбирать оптимальные с их точки зрения способы формирования органов местного самоуправления и называть выборами любой коллективный процесс, даже если это конкурсная процедура и население в ней не участвует.

4. При формировании организационного механизма местного самоуправления должны приниматься во внимание не только исторические и другие местные традиции, но и региональные условия и особенности в целях установления баланса общегосударственных и местных интересов. Учитывая степень вмешательства государства в процесс организации органов местного

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3239.

¹ *Бабичев И.В., Волков В.В., Мадьярова А.В. и др.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015.

² Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

³ *Васильев В.И.* Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания. С. 57.

самоуправления, указанный баланс не устанавливается, а государственные интересы преобладают над местными. Это не соответствует сущности ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы «публичной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

5. Выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного избирательного права, при тайном голосовании не могут быть признаны единственным вариантом формирования органов публичной власти, в том числе на местном уровне. Иначе говоря, система делегирования депутатов и глав поселений в представительный орган района, а также конкурсный способ избрания главы МО являются, по мнению судей Конституционного Суда РФ, равнозначными непосредственным выборам и могут стать им достойной альтернативой. Способ избрания и вид избирательной системы, как и многие другие вопросы, определяются законом субъекта РФ.

6. Конституционные нормы не устанавливают статусных характеристик органов местного самоуправления и не требуют, чтобы представительные и иные (в том числе выборные) органы формировались по однотипным универсальным правилам, которые формулируются не органами местного самоуправления, а органами государственной власти.

7. Законодательные установки к порядку формирования органов местного самоуправления могут быть различны, в зависимости от видов муниципальных образований, их инфраструктуры и степени взаимодействия с органами государственной власти в процессе реализации государственных задач на основе разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления.

8. Определение способов формирования органов местного самоуправления, включая устанавливаемые ограничения в данном вопросе, является компетенцией федеральных органов. Тогда как региональные органы государственной власти осуществляют в этой сфере вторичное регулирование, исходя из вариантов, установленных вышестоящими органами. Даже сам процесс формирования

органов и должностных лиц в настоящее время осуществляется с государственным участием.

9. Наличие в уставе МО, дублирующем законодательные установки, перечня органов местного самоуправления и способов их формирования приравнивается к тому, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением. Вместе с тем порядок формирования органов должен быть основан на нормах закона субъекта РФ, который может установить, как безальтернативный (единственно возможный) способ формирования представительного органа и главы МО, так и многовариантный, основанный на способах, закрепленных в федеральном законе.

10. Разграничение муниципальных образований на два уровня предполагает не только различия в компетенции и возможности наделять муниципальные образования более высокого уровня отдельными государственными полномочиями, но и разницу в механизме организации муниципального управления посредством правовых установок регионального законодательства. При этом в муниципальных образованиях первого уровня (поселения, внутригородские районы) не может быть установлен безальтернативный способ организации муниципальной власти и формирования органов местного самоуправления. Для муниципальных образований более высокого уровня (городской и муниципальный округ, муниципальный район), для городских поселений, приближенных по своей инфраструктуре к городским округам и выполняющим значительный объем государственных функций, может быть установлена безальтернативная модель организации местного самоуправления.

Эта установка в совокупности с другими предпосылками (в том числе объективного характера) вызывает в настоящее время процесс укрупнения муниципальных образований до городских, муниципальных округов и активизирует тенденцию создания крупных городских агломераций.

Установление различных способов формирования органов местного самоуправления в муниципальных образованиях разных уровней и разных видов требует установления для этих территориальных образований закрепленных в

законе объективных критериев. Критерии не должны ограничиваться видом муниципального образования. В них должна отражаться степень концентрации публичных целей и функций, направленных на выполнение государственных задач. Отсутствие критериев в законе субъекта РФ «создает предпосылки к принятию произвольных решений, в основе которых может лежать ложным образом понимаемая государственная целесообразность». Законодательство многих субъектов РФ до сих пор не содержит никаких критериев. На 2020 г. они закреплены лишь в 19 субъектах РФ (Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Республика Коми; Краснодарский край; Архангельская, Вологодская, Волгоградская, Калужская, Ленинградская, Мурманская, Нижегородская, Пензенская, Ростовская, Смоленская, Томская, Тверская, Челябинская, Ярославская области). К таким критериям относятся: определенная численность населения; наличие у поселения статуса административного центра; совпадение границ поселения с границей субъекта РФ; расположение на территории поселения территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, федеральных судов либо государственных предприятий и учреждений; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо возложение на них каких-либо публичных функций¹. Остальные субъекты РФ не выполнили эту обязанность.

Это постановление серьезно повлияло на формирование системы органов местного самоуправления и концепцию их правоотношений с органами государственной власти. По мнению первого заместителя министра юстиции РФ Ю.С. Любимова, «законы субъектов Российской Федерации, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, развивались не только в русле федерального регулирования, заданного Федеральным законом № 136-ФЗ и более поздними изменениями в Федеральном законе № 131-ФЗ, но также под сильным

¹ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

влиянием правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П»¹.

Таким образом, все то, что понимается в ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и ст. 14 Законопроекта № 40361-8 под структурой, определяется и нормативно регулируется федеральными и региональными органами государственной власти. Гарантии организационной самостоятельности при формировании системы и структуры органов местного самоуправления минимизируются законодательством. В этой связи спорной представляется позиция судьи Конституционного Суда РФ профессора Н.С. Бондаря. По его особому мнению, высказанному в Постановлении № 30-П, «в условиях реально складывающейся практики передачи районным и городским органам власти значительного объема государственных полномочий и осуществления ими затрат на их реализацию в объемах, которые нередко достигают третьей части местных бюджетов, муниципальные районы и городские округа характеризуются высоким уровнем интеграции в систему государственно-властных отношений. Это подтверждается и реальным отношением населения к публичной власти на соответствующем территориальном уровне: в сознании граждан, как свидетельствуют социологические исследования, она воспринимается во многом как власть государственная. Подобное понимание особенностей природы муниципальных образований, относящихся к верхнему территориальному уровню местного самоуправления, означает не столько огосударствление местного самоуправления (как это нередко представляется), сколько усиление единства, взаимопроникновение, взаимовлияние, взаимодействие и, в какой-то мере, слияние муниципальных и государственных начал на соответствующем уровне публично-территориальной организации. Хорошо это или плохо? Главное, что это реальные процессы, которые не противоречат ст. 12 Конституции РФ»². Эта субъективная

¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общей ред. Ю.С. Любимова. М., 2020. С. 46. // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

точка зрения однобока. Во-первых, местное самоуправление ассоциируется с государственной властью потому, что самоуправление как таковое, так и не получило развития в законодательстве. Согласно аналитике Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению¹ население с каждым годом реже принимает участие в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Во-вторых, нарастающий объем передачи и перераспределения государственных полномочий нельзя назвать двусторонним. Органы местного самоуправления не могут от них отказаться. При этом финансирование их осуществляется не своевременно и в минимальных объемах. В-третьих, государство так и не определилось с объемом предметов ведения и полномочий местного самоуправления. Компетенция постоянно меняется. Это негативно сказывается на экономической основе муниципалитетов. В-четвертых, что же, как не огосударствление означают глаголы, высказанные в особом мнении, если даже слияние государственных и муниципальных начал не означает данный процесс? В-пятых, новые конституционные поправки и практика участия государства в формировании органов муниципального управления свидетельствуют о высочайшей степени влияния государства на организацию муниципального управления. В-шестых, если на выполнение государственных полномочий уходит около трети средств местного бюджета, то, руководствуясь принципом соразмерности, количество представителей государства в конкурсной комиссии по избранию главы МО и главы местной администрации логично было не увеличивать, а оставить на дореформенном уровне, равном одной трети. Такое соотношение будет соответствовать Постановлению № 30-П, определившему, что государственное участие в формировании органов местного самоуправления не должно быть решающим.

Выше приводились примеры того, как Конституционный Суд РФ отстаивал принципы демократии и права населения на самостоятельность. «Однако практика показывает, что Конституционный Суд РФ может содействовать своими решениями

¹ Аналитика / Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Analitika> (дата обращения: 10.09.2022).

и обратному – усилению авторитарных тенденций»¹. Ярким примером этого, по мнению А.Н. Костюкова, является изменчивость позиций Конституционного Суда РФ, который «кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции... признав конституционными положения, грубо противоречащие Конституции РФ»². Из этого следует, что конституционные нормы, закрепившие организационное обособление и самостоятельность органов местного самоуправления в единой системе публичной власти на практике не реализованы.

Исследованное Постановление № 30-П изобилует софизмами. Оно стало своего рода иронией по отношению к лицам, обратившимся в орган конституционного контроля, юристам, изучающим муниципальное законодательство и ко всему местному самоуправлению. Формально оно дает возможность органам государственной власти полностью лишить население страны права определять структуру органов местного самоуправления в муниципальных районах, муниципальных и городских округах.

В сельских поселениях и маленьких городах возможность выбора модели управления есть, но только через представительные органы и исключительно в рамках тех вариантов, которые закреплены в законах субъектов РФ. Однако к 2028 г. поселения возможно прекратят свое существование. Примат государства в вопросе определения и формирования органов местного самоуправления противоречит по своей сути ч. 3 ст. 132 Конституции РФ. Ограничение конституционных прав граждан не может рассматриваться как польза для населения и действие в их интересах, поскольку речь идет не об ограничении противоправных действий, а об ограничении демократии.

Отсутствует нужда и в самостоятельном поиске «иных органов и выборных должностных лиц», предусмотренных ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 1 ст. 14 Законопроекта № 40361-8. Их формирование, как правило,

¹ *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешенные и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 4.

² *Костюков А.Н.* Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 32.

предусматривается законодательством. Например, наличие органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по осуществлению муниципального контроля, предусмотрено Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 248). В соответствии с ч. 2 ст. 26 этого закона отдельные виды контроля возлагаются на муниципальные учреждения законодательством, а не муниципальными правовыми актами. Если таких учреждений нет в муниципалитете, то их необходимо создать за счет местного бюджета. Таким образом, организационная самостоятельность формирования системы и структуры органов местного самоуправления постоянно трансформируется в сторону минимизации и усиления централизации.

Сущность централизованной системы всегда в том, что для решения любого вопроса нижестоящие органы и должностные лица ждут команды со стороны вышестоящих органов. Это затягивает процесс управления, делает его вязким, неоперативным, несвоевременным и малоэффективным. При этом вышестоящие органы должны постоянно заниматься делами нижестоящих структур, вести бесперебойное руководство ими, создавать сеть органов и должностных лиц, занимающихся координацией работы уровней власти, расширять аппарат и штаты контрольно-надзорных органов, увеличивать финансирование на их содержание. Это заставляет центральные органы управления отвлекаться от реализации собственной компетенции. В результате вся система публичных органов работает неэффективно. Во многом зависимые и сформированные при участии органов государственной власти органы местного самоуправления действуют под свою ответственность. В свою очередь, ответственность органов государственной власти за просчеты в организации муниципальной власти отсутствует, хотя органы местного самоуправления часто лишь выполняют государственную волю.

На наш взгляд, расформирование Министерства регионального развития РФ и разброс его компетенции по другим профильным министерствам сделал менее консолидированной связь между федеральными органами государственной власти

¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007.

и муниципалитетами. Наличие профильного министерства (по опыту, например, Германии) упрощает и делает более эффективным взаимодействие государственной и муниципальной власти. Дополнительное формирование профильного структурного подразделения по работе с органами местного самоуправления в органах государственной власти субъектов РФ позволяет оперативно решать вопросы, возникающие между органами двух уровней публичной власти, комплексно подходить к обсуждению государственных и муниципальных полномочий, согласованию кадровых и иных вопросов. В настоящее время далеко не все субъекты РФ имеют орган по вопросам интегрированного взаимодействия государственной власти с муниципальными образованиями, поселениями, старостами, ТОСами. В Ставропольском крае получил распространение институт представителя губернатора в муниципальном образовании. В Саратовской, Тверской, Московской, Рязанской и некоторых других областях сформировано министерство по делам территориальных образований. В Санкт-Петербурге «организацию взаимодействия государственной власти с органами местного самоуправления в пределах компетенций исполнительной власти Санкт-Петербурга с целью ее централизации и поддержки осуществляет комитет по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга»¹. В Севастополе эту функцию выполняет Департамент внутренней политики города Севастополя, созданный путем преобразования Департамента по территориальному развитию и взаимодействию с органами местного самоуправления города Севастополя². Через специализированное структурное подразделение органа исполнительной власти субъекта РФ намного проще, удобнее и профессиональнее идет взаимный процесс

¹ *Теплов А.В., Зубарев Ю.А.* Система муниципального управления городов Москва и Санкт-Петербург: от реформы к поступательному развитию // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 3. С. 57.

² См.: Указ Губернатора города Севастополя от 31 октября 2020 г. № 90-УГ «О структуре исполнительных органов государственной власти города Севастополя» (с изм. на 28.02.2021) // Правительство Севастополя. URL: <https://sev.gov.ru/docs/257/127731/> (дата обращения: 19.08.2021).

управления. Такое министерство (управление в администрации) будет оказывать организационно-методическую, правовую и другую помощь муниципалитетам в осуществлении местного самоуправления, выступать при распределении средств областного бюджета в качестве эксперта муниципальных нужд, вести регистр муниципальных актов, анализировать процесс выполнения отдельных государственных полномочий и выполнять много других важных дел.

Таким образом, «система одного окна» позволяет оптимизировать взаимодействие органов государственной и муниципальной власти. Опыт с созданием таких министерств необходимо перенимать всем субъектам РФ.

Организационная основа местного самоуправления требует позитивных конструктивных изменений, объективно отражающих сущность ст. 12, 131 и 132 Конституции РФ в их системном единстве. В этой связи правовое регулирование порядка формирования и сам процесс формирования органов местного самоуправления следует закрепить за муниципальным уровнем. В целях оптимизации организации муниципального управления необходимо:

1. Внести корректировки в избирательную систему. Конституционное регулирование многих государств предусматривает самостоятельное формирование органов местного самоуправления населением. При этом ни самостоятельность, ни демократичность не сказываются на эффективности управления. Например, в ст. 28 Основного Закона Федеративной Республики Германия (вместе с «Извлечением из Конституции Веймарской республики от 11 августа 1919 г.») от 23 мая 1949 г. (в ред. от 29 июля 2009 г.)¹ устанавливается, что «в землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. На выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства – члена Европейского сообщества, в равной мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правом Европейского сообщества. В общинах выборный представительный орган может быть заменен общинным

¹ См.: Маклаков В.В. (сост.) Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164-245.

собранием». Результативность практики применения этой нормы выражается в самостоятельном установлении системы и внутренней структуры органов, самостоятельном формировании органов населением с использованием прямых выборов, самостоятельном (помимо законодательных установок) формировании финансовых средств. Германская автономность местного самоуправления настолько эффективна, что система управления не нуждается в дополнительной децентрализации. Значимость местного самоуправления и управления землями вытекает из самого строения Основного Закона Германии. Как известно, строение конституций осуществляется по принципу «приоритетное в начале». Статья 28 находится в гл. 2 после гл. 1 с основными правами человека и гражданина. Лишь затем идут главы, определяющие статус Бундестага и других федеральных органов. В нашей Конституции РФ все наоборот. Местное самоуправление занимает последнее почетное место в гл. 8.

В отличие от законодательства России, допускающего применение пассивного избирательного права на муниципальных выборах вне места своего жительства, в провинции Альберта (Канада), чтобы избирать и быть избранным в Совет, необходимо быть жителем избирательного округа (п. 4 ст. 148 Закона «О муниципальном управлении» Альберты¹).

По нашему мнению, к выборным должностным лицам и лицам, замещающим муниципальные должности, необходимо применение ценза оседлости. Мировая практика показывает, что в интересах муниципального образования активную работу будут вести исключительно жители таких населенных территорий. В Канаде (ч. 5 «Советы, советники и комитеты Совета» Закона Альберты «О муниципальном управлении»), Финляндии (раздел 71 «Общее право на избрание» Закона «О местном самоуправлении»), Китае стать членом Совета или занять выборную должность может лишь житель территории, от которой формируется орган местного самоуправления. В Ирландии кандидат должен иметь «место для сна», в Финляндии он должен проживать не менее одного года. В Японии на

¹ См.: Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

участки для голосования вправе приходить граждане в возрасте от 20 лет, проживающие на соответствующей территории не менее трех месяцев.

Активное избирательное право также предусматривает место жительства на территории данного муниципалитета. В Финляндии (п. 1 ст. 20 Закона) даже иностранец имеет активное избирательное право при условии, что он житель данной территории и перед голосованием проживал в Финляндии в течение двух лет.

Учитывая особенности российской ментальности, нашей политической и управленческой системы, помимо регистрации в муниципальном образовании, нужно предусмотреть срок проживания в муниципальном образовании не менее одного года, чтобы не формировать прецедент «мнимого жителя» муниципального образования, поселившегося накануне выборов.

Заслуживает внимания и китайский опыт процедуры выборов в представительный орган. Выборы в сельские комитеты у них проходят тайно, но подсчет голосов происходит открыто – сразу после проведения голосования. За результатом подсчета голосов могут наблюдать все желающие. Результаты подсчета объявляются публично и сразу. «При этом вышестоящие волостная и уездная администрации не имеют права назначать на должность “своих людей” и даже выдвигать или “рекомендовать” претендентов на посты в комитет. То же самое касается и партии. Хотя компартия Китая вездесуща и определяет вообще весь курс страны, она не может продвигать своих кандидатов, и, естественно, члены деревенской партиячейки не должны совмещать свои должности с должностями в комитете»¹.

Таким образом, для развития системы прозрачных выборов, возвращения доверия населения, активизации гражданской позиции жителей, оптимизации политической ответственности депутатов и выборных должностных лиц наиболее верным решением законодателя стало бы:

¹ Будегечиева Ю. Самоуправление: китайский вариант // Российская муниципальная практика. 2019. № 4 (82). С. 38.

- обязательное возвращение в избирательный бюллетень при проведении муниципальных выборов графы «против всех кандидатов». В настоящее время этот вопрос в компетенции субъектов РФ;
- отмена на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы и права партии на выдвижение кандидатов;
- введение в качестве обязательного критерия пассивного избирательного права «ценза оседлости» не менее одного года;
- возвращение права на регулирование в уставе муниципального образования вопросов, закрепленных в абз. 1 ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ;
- отмена трехдневного голосования, введение правила непосредственного подконтрольного населению подсчета голосов и оглашения результатов выборов по участку в день голосования.

2. Деполитизировать органы местного самоуправления и реструктуризировать их состав, ликвидировав партийные фракции. Политическая сущность органа лишает депутатов возможности предпринимать самостоятельные действия без партийной санкции. Фактически сегодня происходит восстановление советской политико-номенклатурной модели представительства и управления.

Аполитичность местного самоуправления является характерной чертой многих стран англосаксонской семьи. Конституции многих штатов запрещают политическим партиям участвовать в выдвижении кандидатов и других стадиях избирательного процесса. Такое решение созрело на основе анализа, показавшего неэффективность выполнения муниципальных хозяйственных функций под политическим контролем, и выявило неравенство кандидатов на выборные должности. Те кандидаты, которые поддерживались партиями, имели больше шансов на победу, потому что партии оказывали большее финансирование и применяли административный ресурс. В некоторых штатах общины используют даже кумулятивное голосование при формировании Совета. Например, Эрик Валькот в работе 2017 г. указывает следующее: «Хотя это и не так распространено,

но в США есть общины, которые используют кумулятивное голосование. Некоторые из них приняли его в результате судебных решений, в которых было установлено, что их старые системы ограничивают коллективную способность групп меньшинств избирать кандидата, нарушая таким образом федеральный закон об избирательных правах. Порт Честер, Амарилло, Чилтон Каунти и Пеория являются некоторыми из тех, кто использует кумулятивное голосование»¹. В Канаде члены Советов вообще не должны иметь партийной принадлежности. Это не случайность. Любые законодательные изменения, направленные на децентрализацию, не будут эффективны в политизированной системе управления. По мнению Д. Бриджа, «обеспеченная законодательными мерами защита принципа субсидиарности не гарантирует политическую децентрализацию. Только когда децентрализация действительно имеет место, возможно содействовать ее защите. Более того, нормативное признание принципа субсидиарности несет определенную опасность того, что полномочия по принятию решений будут принадлежать акторам политического истеблишмента центра»².

3. Оставить право определения перечня структурных подразделений органов местного самоуправления и их видового состава в компетенции муниципального образования. Формирование внутренних структурных подразделений и выборы (назначение) их руководителей должны осуществляться жителями муниципалитетов или их представительными органами без вмешательства органов государственной власти.

¹ *Walcott E.* Alternatives to plurality voting: Cumulative voting (posted on May 1, 2017). URL: http://msue.anr.msu.edu/news/alternatives_to_plurality_voting_cumulative_voting (дата обращения: 03.10.2020).

² *Burbidge D.* The Inherently Political Nature of Subsidiarity // *The American Journal of Jurisprudence.* 2017. Vol. 62. №. 2. P. 150.

4.3. Полномочия органов государственной власти в процессе назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц местного самоуправления

В Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3¹ сказано, что «под единством системы публичной власти понимается, прежде всего, функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ)». В связи с этим некоторые ученые считают, что «неопределенность и дискуссионность положений ст. 12 Конституции, оказывающих негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность»², выравнивается с помощью конституционных нововведений. По мнению профессора А.Н. Писарева, «представляется ошибочной и не нашедшей подтверждения на практике особенно популярная среди многих ученых и практиков в России в конце XX и начале XXI в. точка зрения о том, что положения ст. 12 Конституции означают прежде всего обособленность местного самоуправления от государственной власти, запрет на вмешательство государственных органов в деятельность таких органов»³. Соглашаясь с тем, что эта концепция нашла слабое воплощение в реальности, все же отметим, что, во-

¹ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

² Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы. С. 36.

³ Там же. С. 37.

первых, в данном случае вряд ли можно вменить это в вину местным сообществам в лице органов местного самоуправления. Во-вторых, ни одно государство в мире не позволит формировать полностью автономные управленческие кластеры на низовых этажах власти. Речь в Конституции РФ об автономности органов муниципального управления не шла. Конституционный потенциал в виде возможности самостоятельной организации подконтрольной государству власти и наличие собственных полномочий по единым с государством предметам ведения не означает полной автономии. Поэтому вышеуказанная точка зрения объективно не могла быть воплощена в действительность. Задача по формированию на муниципальном уровне организационной и компетенционной обособленности органов местного самоуправления, имеющая целью разгрузить органы государственной власти от решения не самых важных для государства, но важнейших для жителей и наиболее близких к населению задач, также не решена. Об этом свидетельствует множество обращений в Конституционный Суд РФ за защитой прав на местное самоуправление. Создание правовых тропинок для обхода норм, закрепленных в ст. 12, – это целенаправленная современная государственная правовая политика. Советское наследие и традиции централизованного управления дают о себе знать. Государство не хочет отпускать в свободное плавание органы муниципального управления даже в организационных вопросах. Вместе с тем ст. 12 существует, содержится в Основном Законе, принятом на референдуме, и (если Россия является правовым государством) требует исполнения. Поправки в Конституцию РФ, сделанные в 2020 г., дают возможность применять ст. 12 Конституции РФ с оговорками новых конкурирующих норм. Сложно согласиться и с тем, что ст. 12 Конституции РФ оказывает негативное влияние на правотворчество и правоприменение, о котором говорит профессор А.Н. Писарев.

Пример Великобритании¹, Франции², стран Скандинавии (Финляндия³, Швеция⁴), даже Японии⁵ показывает, что организационная самостоятельность в вопросе формирования органов и должностных лиц местного самоуправления, сочетаемая с компетенционным взаимодействием, контролируемым государством, делает местное самоуправление более эффективным, а его органы становятся более оперативными и инициативными. Система муниципального управления этих стран вряд ли менее результативна, нежели в России.

Соответствие ч. 1.1 ст. 131 статье 12 Конституции РФ в условиях существующих правовых установок является весьма сомнительным. По мнению Н.Л. Пешина, эта норма нацелена на «возникновение именно тех состояний, на предотвращение которых направлены нормы ст. 12 Конституции РФ»⁶. Сущность этого пункта сводит не только организационную, но и иную любую самостоятельность органов местного самоуправления к минимуму, поскольку именно от нее зависят и другие аспекты самостоятельности. Недаром законодательно урегулированное со всех сторон муниципальное управление развитых стран оставляет процесс формирования органов муниципального управления в компетенции самих муниципалитетов. Какое бы тесное взаимодействие не предполагалось между органами разных компонентов публичной власти, это не повод для участия государства в формировании органов местного самоуправления. Самостоятельность местного самоуправления, гарантированная в ст. 12 Конституции РФ, не может проявляться исключительно

¹ См.: Local Government Act 2000 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (дата обращения: 25.06.2021).

² См.: Code général des collectivités territoriales // République Française. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/ 2020-09-28/ (дата обращения: 25.06.2021).

³ См.: Chapter 4 – Local councils / Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

⁴ См.: Local Government Act. URL: <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act> (дата обращения: 25.09.2020).

⁵ См.: Конституция Японии от 3 мая 1947 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения: 10.09.2020.).

⁶ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2020. № 8. С. 25.

через призму голосования населения на выборах. Она должна иметь более широкую платформу. Не смотря на это, участие государства в организации муниципального управления становится все более значительным. Перечень случаев его участия охватывает самые важные стадии организации муниципальной власти и постоянно расширяется. Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ предусматривал только демократические выборы на должность главы МО без государственной причастности. После принятия Федерального закона № 131-ФЗ участие государства ограничивалось способами отрешения от должности руководителей органов местного самоуправления. В 2015 г. «конкурсный способ» избрания главы МО увеличил возможности органов государственной власти и привел к расширению списка вариантов государственного влияния, а рассматриваемый в Госдуме СФ ФС РФ Законопроект № 40361-8 вообще предусматривает выборы главы муниципального образования из кандидатов, предложенных главой субъекта РФ. Несомненно, законопроект будет меняться. Принятый на его основе закон будет в какой-то мере отличаться от запроектированных положений, но его нынешнее содержание показывает намеченные векторы дальнейшего развития, поэтому необходимо проводить анализ и этих положений.

Часть 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет закрытый перечень участия государства в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Другие формы участия государства по назначению иных должностных лиц в ней не предусмотрены, а значит запрещены. Однако это не совсем так. На самом деле содержание ч. 4 ст. 34 не отражает полной практической картины и устанавливает только случаи участия государства в назначении на должность и освобождении от должности главы МО и главы местной администрации. Характеристика положений Федерального закона № 131-ФЗ, развивающих ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ, позволит осветить правовую ситуацию и перспективы ее развития более подробно.

1. Порядок формирования органов муниципального управления и иные вопросы их организации и деятельности определяются законодательным органом субъекта РФ (ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

2. Законом субъекта РФ «могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района (и главой администрации), муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления» (ч. 2.1 ст. 36; ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

3. Законом субъекта РФ закрепляются гарантии избирательных прав, виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

4. Законодательный орган субъекта РФ в определенных законом случаях принимает закон о роспуске представительного органа муниципального образования.

5. Высшее должностное лицо субъекта РФ назначает 50 % конкурсной комиссии для отбора кандидатов на должность главы муниципального образования (ч. 2.1 ст. 36) и главы местной администрации (ч. 5 ст. 37) в муниципальном и городском округе (в том числе с внутригородским делением), муниципальном районе. Тем самым «субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов»¹.

6. Высшее должностное лицо субъекта РФ может выступить с заявлением о расторжении контракта с главой местной администрации (п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ);

7. Высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы МО и главы местной администрации.

¹ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова / Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

8. Высшее должностное лицо субъекта РФ имеет право инициировать процесс удаления главы МО в отставку. Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ. Если же основание удаления связано с реализацией отдельных государственных полномочий – с его согласия.

Таким образом, перечень случаев участия государства в организации местного самоуправления шире, чем указано в ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Их необходимо рассматривать в системном единстве с правами органов государственной власти, закрепленными в ч. 3 ст. 34; ст. 23; ч. 5, 5.1 ст. 36 и другими вышеуказанными нормами. Практика показывает, что в иных случаях нет особой необходимости, поскольку они играют решающую роль в процессе назначения или отстранения от должности главы МО или главы местной администрации.

Глава администрации – первое должностное лицо в системе органов местного самоуправления, которое стало замещать должность с государственным участием. До принятия в 2014 г. Федерального закона № 136-ФЗ¹ в конкурсную комиссию, формируемую для отбора кандидатов на эту должность, входило 1/3 членов, назначаемых высшим должностным лицом субъекта РФ. С принятием изменений государственное участие в ней увеличилось до 1/2.

Главу администрации – муниципального служащего – сразу же по западному варианту повсеместно стали называть сити-менеджером. С принятием Федерального закона № 131-ФЗ такой вариант руководства местной администрацией стал постепенно набирать популярность. По этому поводу А.Н. Костюков, отзываясь о сити-менеджере, писал: «муниципально-правовая политика, предусматривающая повсеместное внедрение модели сити-менеджера,

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (в ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2014. № 22, ст. 2770.

несет в себе колоссальный деструктивный заряд, способный свести местное самоуправление в Российской Федерации к декларации»¹. В.И. Васильев относится к этому институту более лояльно и предполагает, что «существующий конкурсный порядок назначения сити-менеджеров может иметь положительные результаты, если освободить его от элементов формализма, расширить состав соревнующихся кандидатов на должность за счет самовыдвиженцев. При этом важно, чтобы конкурсные комиссии учитывали и деловые, и личные качества тех, кто будет заниматься административными делами»².

Сегодня модель управления, имеющая в качестве главы администрации сити-менеджера, стала менее популярной из-за появления конкурсного главы МО. «Фактически по состоянию на 1 января 2021 года действуют 3618 глав местных администраций»³.

В отличие от Великобритании, Канады, США, Финляндии, Швеции и других зарубежных стран с развитой системой коллегиальности на муниципальном уровне и Советом во главе всех остальных органов, в России центральным звеном местного самоуправления является глава МО. От способа замещения этой должности и того, какой орган он возглавляет, зависит порядок управления на муниципальном уровне, степень и форма взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ. Чтобы иметь возможность влиять на него и управлять его действиями со стороны государственных структур, нет необходимости официального включения в систему органов и должностных лиц государственной власти. Для этого вполне достаточно иметь возможность оказывать влияние на замещение этой должности, осуществлять контроль его деятельности (в том числе через контроль над осуществлением отдельных государственных полномочий) и обладать рычагами лишения полномочий. Многие

¹ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2011. № 6. С. 55.

² Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 15.

³ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 12.06.2021).

положения нашего законодательства идут вразрез с сущностным предназначением конституционных норм и официальным президентским курсом развития управления. На пресс-конференции в декабре 2013 г. В.В. Путин четко обозначил свою позицию, отметив, что «мэров нужно только выбирать»¹. «Доминирующими позитивными факторами, характеризующими выборную модель главы муниципального образования, традиционно постулируются симпатия избирателей, зависимость и прямая ответственность перед ними»². Практика пошла иным путем. В 2015 г. Федеральным законом № 8-ФЗ был внедрен конкурсный способ избрания главы МО. Субъекты РФ, «не дожидаясь вступления его в силу, начали править только что принятые свои нормативные акты, стремясь установить порядок, по которому главы муниципальных образований будут избираться не из состава депутатов представительного органа, а из числа кандидатов конкурсной комиссии. Как часто бывает, какие-либо предложения федеральных органов, предусматривающие альтернативные возможности перестроить отношения между уровнями власти, воспринимаются как давно ожидаемые, если они ведут к упрощению управления, применению административных методов руководства “местами”»³. Этот способ замещения муниципальной должности нашел положительный отклик и у представителей прокуратуры. По их мнению, «помимо повышения профессионального уровня кандидатов указанная модель позволяет сэкономить на муниципальных выборах и избавиться от сопутствующих им организационных издержек. Способствует оперативному решению кадровых вопросов, особенно в случае досрочного прекращения полномочий глав местных администраций. Устраняет проблему двоевластия, типичную для взаимоотношений главы муниципального образования и “сити-менеджера”. Повышает уровень ответственности высшего должностного лица муниципального

¹ Мэров нужно только выбирать: Путин // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1747398.html> (дата обращения: 14.07.2021).

² Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление. С. 15.

³ Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 155.

образования за счет лимита доверия со стороны региональной власти»¹. Однако В.И. Васильев считает, что «применение модели организации местной власти, предусматривающей избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов конкурсной комиссии, должно носить ограниченный характер, поскольку в этом случае избиратели лишаются не только активного, но и пассивного избирательного права (хотя формально на должность главы может претендовать каждый обладающий законным статусом)»². По мнению А.Н. Костюкова, «такой глава по факту становится независимым от представительного органа местного самоуправления и от населения, а зависимым только от назначившего его высшего должностного лица субъекта РФ. А как показывает практика, только всенародно избранный мэр работает с наибольшей отдачей и чувствует свою ответственность перед избравшим его населением»³. Из этого следует, что конкурсный порядок не просто исключает население из числа субъектов, выбирающих должностных лиц, но и создает прецедент «мнимого выбора» из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией, наполовину сформированной государством.

Появление конкурсного способа избрания выборного должностного лица – ноу-хау российского законодателя. Он преследует три цели:

1. исключение населения из процесса избрания ключевых фигур в системе местного самоуправления с передачей этого процесса органам государственной власти субъекта РФ и политизированным представительным органам муниципального образования;

2. искоренения из системы муниципального управления ситуации «двуглавия», то есть системы одновременного правления главой МО и главой администрации, действующих на принципе единоначалия и стремящихся к абсолютизации власти;

¹ *Коньшева Е.Г.* «Конкурсный» глава муниципального образования: анализ и перспективы использования // *Право и политика.* 2020. № 11. С. 4.

² *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности. С. 157.

³ *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // *Конституционное и муниципальное право.* 2015. № 2. С. 63.

3. повышение степени влияния главы региона на единоличного руководителя муниципального образования.

Данный способ имеет отношение не только к главе муниципального образования, но и ко всем выборным должностным лицам. Появление конкурсных выборных должностных лиц – это историческое событие, знаменующее постепенное изменение принципа выборности, которое как пилотный проект тестируется в системе муниципального управления. В случае успеха и достижения эффекта привыкания в среде молодежи к тому, что выборы могут осуществляться не только населением, его можно будет применять и на государственном уровне. Внедрение этого способа «выборности» должностных лиц прошло довольно незаметно на фоне бурного обсуждения муниципальных новелл 2014-2015 годов, когда организационные основы, составляющие базу самостоятельности местного самоуправления, не только фактически, но и юридически стали предметом правового регулирования субъектов Российской Федерации. Тем самым основная задача по укреплению вертикали власти, которая была поставлена Президентом РФ перед федеральными органами государственной власти еще в 2000 г., была выполнена. Местное самоуправление было реорганизовано в муниципальное управление, где все вопросы статуса органов местного самоуправления определяются законодательством субъекта РФ с последующим формальным перенесением в устав муниципального образования.

Избранный на конкурсной основе глава МО всегда занимает должность главы местной администрации. Не имея мандата от населения, он не может руководить депутатами. Конкурсный способ избрания не вписывается в определение выборов, поскольку «в недостаточной степени выдержаны требования формальной логики к проведению классификации по одному основанию деления»¹. Поэтому в основу разграничения статуса выборного должностного лица и муниципального служащего положен не способ замещения должности (как это

¹ Коэн М.Р., Нагель Э. Введение в логику и научный метод: учебное пособие / пер. с англ. П.С. Куслий. 3-е изд. М.; Челябинск: Социум, 2020. С. 335. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1204656> (дата обращения: 16.07.2021).

обычно бывает), а наличие контракта. С главой местной администрации заключается контракт, который подписывает глава муниципального образования, а с главой муниципального образования контракт не заключается. Он осуществляет свою деятельность на основе решения представительного органа и муниципальных правовых актов. В остальном процедура замещения должности идентичная, но в случае с главой администрации – это конкурс, а в случае с главой муниципального образования – это выборы. На 1 января 2021 г. на конкурсной основе было избрано:

- в муниципальных районах из 1 593 – 873 главы МО;
- в городских поселениях из 1 327 – 330 глав МО;
- в сельских поселениях из 16 235 – 5 570 глав МО;
- в муниципальных округах из 87 – 85 глав МО;
- в городских округах из 622 – 459 глав МО;
- в городских округах с делением – все 3 главы МО;
- во внутригородских районах – все 19 глав МО;
- во внутригородских территориях городов федерального значения из 267 – 1 глава МО¹.

По мнению некоторых ученых, устранение системы, в которой присутствуют два высших должностных лица, идет на пользу муниципалитетам. Так, И. В. Ирхин отмечает, что старый «вариант, когда сити-менеджер был уполномочен возглавлять местную администрацию, а главой муниципального образования являлся председатель представительного органа муниципального образования, содержал объемный потенциал для возникновения противоречий между указанными должностными лицами»². С этим нельзя не согласиться. Однако отсутствие таких конфликтов не всегда полезно. Система сдержек и противовесов между этими лицами, их диалектика, борьба двух лидеров, вели к прогрессу муниципалитетов, минимизации коррупции, исключали стагнацию местной экономики при всеобщем молчании и одобрении действий единственного высшего должностного лица.

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

² Ирхин И. В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 23.

Конечно, происходили и смешные случаи. Например, в 2009 г. депутат представительного органа г. Маркса Саратовской области, занимавший должность руководителя МУПа, будучи в сговоре с главой городской администрации, уволил за прогул главу МО, официально занимающего должность заместителя директора МУПа по экономической работе. Не был учтен даже тот факт, что он во время рабочего дня отлучился по срочному делу, связанному с полномочиями главы МО. Противоположный курьез, когда «местный управляющий поощряет за работу главу муниципального образования, т.е. нанятый местным представительным органом глава местной администрации поощряет главу (он же председатель муниципального представительного органа) за трудовые успехи»¹, описан В.В. Невинским. Все это свидетельствует о наличии законодательных коллизий и пробелов.

В настоящее время глава МО, будучи председателем представительного органа, может осуществлять свою работу не на постоянной основе. Это негативно сказывается на результативности его деятельности. Работа на общественных началах ведет к ложной экономии бюджета. Глава МО должен осуществлять свою деятельность только на постоянной основе в связи с тем, что: 1) осуществление деятельности на не постоянной (общественной) основе вынуждает высшее должностное лицо муниципального образования выполнять дополнительно трудовую функцию (зачастую в качестве подчиненного) в иных местах для материального обеспечения себя и своей семьи; 2) в отличие от депутата, действующего на не постоянной основе, у главы МО нет законных оснований отлучаться с основной работы, поскольку ему не гарантировано сохранение рабочего места в случае отсутствия по причине выполнения полномочий высшего должностного лица муниципального образования; 3) глава МО, осуществляющий деятельность на не постоянной основе, находится в организационной и финансовой зависимости от главы местной администрации, у которого формально находится в

¹ *Невинский В.В.* Местное самоуправление в России: между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции (юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года). М.: Юрист, 2012. С. 580.

роли нанимателя; 4) работа на освобожденной основе не позволит постоянно заниматься решением муниципальных задач, снизит эффективность работы и не будет способствовать повышению результатов по критериям эффективности муниципального образования, что в свою очередь может привести к удалению главы МО с должности. Это очень актуально, поскольку законопроект № 40361-8, наполнен стремлением конкретизировать цели деятельности главы МО показателями эффективности муниципального образования. Их систематическое не достижение, в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 21, будет являться основанием удаления в отставку.

После внесения последних поправок в Конституцию РФ (2020 г.) наблюдается появление норм в отраслевых федеральных законах, выходящих за пределы закрытого перечня случаев участия государства в процессах организации местного самоуправления, установленного ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Это нормы, регулирующие участие государства не только в формировании самих органов, но и их внутренних структурных подразделений. Такое вмешательство реализуется путем внедрения процессов согласования кандидатур на должности заместителей главы администрации и руководителей различных структурных подразделений с органами государственной власти субъектов РФ, в которых руководители структурных подразделений согласовываются с федеральными органами исполнительной власти (ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 141-ФЗ).

Нормативные установки, закрепляющие участие органов местного самоуправления в назначении на должность руководителей структурных подразделений администрации, существуют давно. Такие акты были приняты на заре зарождения местного самоуправления, когда организационная самостоятельность органов еще не вызывала бурных обсуждений, а нижестоящие органы были привычны к процедурам согласования должностных лиц с правящей партией и вышестоящими органами власти. По ним не было судебных разбирательств и об их существовании знают лишь специалисты определенных областей управления. Некоторые акты действуют и сейчас. Например, в п. 11

раздела V Постановления Госстроя РФ от 5 ноября 1997 г. № 18-65¹, до сих пор определяющего полномочия главного архитектора субъекта РФ и действующего в части, не противоречащей ГрК РФ, закреплено, что главный архитектор субъекта РФ «согласовывает положения об органах архитектуры и градостроительства местного самоуправления, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей – главных архитекторов». Данное постановление является одним из немногих документов, осуществляющих правовое регулирование в сфере архитектуры в соответствии с ч. 6 ст. 54 ГрК РФ. И именно этим постановлением определяются функции органов архитектуры и градостроительства. О его актуальности свидетельствует Письмо Минэкономразвития России от 16 апреля 2015 г. № Д23и-1663 «О рассмотрении обращения»².

Согласно п. 22 раздела II «Методических рекомендаций по осуществлению первичного воинского учета в органах местного самоуправления» (утв. Минобороны России 11 июля 2017)³, «руководителям органов местного самоуправления целесообразно согласовывать с военным комиссаром муниципального образования (муниципальных образований) кандидатуры военно-учетных работников перед назначением их на должность, а также направлять в адрес военного комиссара копии приказов о назначении их на должность. Перемещение и увольнение военно-учетных работников проводятся по согласованию с военным комиссаром муниципального образования».

При проведении представителями Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) проверок муниципальных органов,

¹ Постановление Госстроя РФ от 5 ноября 1997 г. № 18-65 «Об утверждении Примерного положения об органе архитектуры и градостроительства исполнительной власти субъекта Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-gosstroja-rf-ot-05111997-n-18-65/> (дата обращения: 29.06.2021).

² См.: Кодификация РФ. Действующее законодательство Российской Федерации. URL: <https://rulaws.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-16.04.2015-N-D23i-1663/> (дата обращения: 30.06.2021).

³ См.: Электронный фонд нормативных и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564065540> (дата обращения: 01.07.2021).

осуществляющих полномочия в сфере пожарной безопасности, в соответствии с п. 3.4.1 «Рекомендаций по оперативной проверке пожарно-спасательных подразделений» (утв. МЧС России) требуется выявление «наличия приказа о назначении начальника местного гарнизона пожарной охраны (если лицо не является сотрудником Федеральной противопожарной службы) руководителя органа местного самоуправления, согласованного с начальником Главного управления»¹.

Органы государственной власти Ленинградской области регулярно пытались ввести в качестве обязательной процедуры согласование должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих руководство в сфере образования. Сначала был издан Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 28 сентября 2009 г. № 666 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, и руководителя общеобразовательного учреждения муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности»², утративший силу в связи с принятием нового Приказа 25 сентября 2014 г. № 48³, определяющего новый порядок согласования этих же должностных лиц. Этот Приказ № 48 был отменен Приказом от 30 января 2015 г. № 2⁴. Получается, что с 2009 по 2015 г. в

¹ МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/metodicheskie-materialy/metodicheskie-rekomendacii/prochee/rekomendacii-po-operativnoy-proverke-pozharno-spatelnyh-podrazdeleniy> (дата обращения: 05.07.2021).

² См.: Архив ленинградской области. URL: <https://leningr-gov.ru/doc/14548> (дата обращения: 06.07.2021).

³ Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 25 сентября 2014 г. № 48 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, либо руководителя (исполняющего обязанности руководителя) общеобразовательной организации муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности» // Архив Ленинградской области. URL: <https://leningr-gov.ru/doc/29709> (дата обращения: 06.07.2021).

⁴ Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 30 января 2015 г. № 2 «О признании утратившим силу приказа комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 25 сентября 2014 года № 48 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, либо руководителя (исполняющего обязанности руководителя) общеобразовательной организации

Ленинградской области органы государственной власти незаконно проводили согласование должностных лиц местного самоуправления. В настоящее время на официальном сайте Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области файл с новым Приказом «О Порядке согласования назначения на должность руководителей органов местного самоуправления Ленинградской области, осуществляющих управление в сфере образования»¹ размещен, но номер и дата его утверждения отсутствуют. Удивительно, что данные акты действуют, несмотря на положение ст. 25 Закона Санкт-Петербурга № 420-79, согласно которому «участие органов государственной власти Санкт-Петербурга и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Федеральным законом». До 2020 г. участие органов государственной власти в назначении должностных лиц и формировании органов местного самоуправления ограничивалось случаями, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ. Среди них никакого согласования не предусматривалось.

В некоторых случаях государственное вмешательство пресекалось. Например, в 2006 г. Определением ВС РФ² был отменен абз. 21 ст. 62 Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия»³, наделяющий Министерство финансов Республики Карелия правом осуществлять проверки соответствия кандидатов на замещение

муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности» // Архив Ленинградской области. URL: <https://leningr-gov.ru/cat/2/2015/1/30/page1> (дата обращения: 06.07.2021).

¹ См.: Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области. URL: <https://edu.lenobl.ru/ru/search/?text=О+Порядке+согласования+назначения+на+должность+руководителей+органов+местного+самоуправления+Ленинградской+области%2C+осуществляющих+управление+в+сфере+образования&web=0&searchid=2335660> (дата обращения: 06.07.2021).

² Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2006 г. № 75-Г06-3 «Заявление о признании недействующим п. 21 ст. 62 Закона “О бюджетном процессе в Республике Карелия” от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК (в редакции от 06.10.2005 № 910-ЗРК)» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/1779680/> (дата обращения: 27.06.2021).

³ Консорциум Кодекс. URL: <http://law.karelia.ru:3000/docs/d?nd=919307446> (дата обращения: 27.06.2021).

должностей руководителей финансовых органов муниципального образования квалификационным требованиям, установленным Правительством РФ.

Современные подходы к согласованию лиц, замещающих муниципальные должности, различны. Существуют диспозитивные (мягкие) варианты согласования, в которых согласование проходит «по собственной инициативе муниципалитетов», которые сами по какой-то причине не могут оценить квалификацию претендентов на должность. Предусмотрены также императивные (жесткие) варианты, обязывающие орган местного самоуправления согласовывать муниципальных должностных лиц с органами государственной власти.

К мягким (диспозитивным) вариантам можно отнести положения Федерального закона № 6-ФЗ. Часть 11 ст. 6 этого закона дает право обратиться представителю органа муниципального образования в контрольно-счетный орган субъекта РФ за заключением о соответствии кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа муниципалитета необходимым требованиям, которые определены в самом Федеральном законе № 6-ФЗ и законом субъекта РФ. Указанный порядок проведения соответствия претендентов на должность устанавливается контрольно-счетным органом субъекта РФ (ч. 2.1 ст. 7).

Императивный, то есть более жесткий порядок согласования, предусмотрен ФЗ «Об образовании». Часть 1.1. ст. 8 обязывает органы местного самоуправления согласовывать назначение «должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования», с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования.

С помощью этих согласований происходит централизация и единение не только публичной, но и государственной власти в целом.

Изменения в ФЗ «Об образовании» нашли моментальный отклик у субъектов РФ, которые повсеместно стали устанавливать порядок согласования на своей территории. Для этого во всех субъектах РФ образуется комиссия. Более детализированное изучение порядка согласования позволяет выявить характерные для многих субъектов РФ однотипные подходы и особенности.

1. Состав комиссии:

– входят или могут входить представители Министерства просвещения РФ (Республика Коми – обязательно, Республика Тыва и Новгородская область – по решению самого Министерства просвещения РФ). Участие представителей Министерства просвещения Российской Федерации в работе комиссии мотивируется п. 6 Положения о комиссии Министерства просвещения Российской Федерации по вопросам рассмотрения кандидатур на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 18 мая 2020 г. № 241»¹, в соответствии с которым представители министерства имеют право участия в комиссиях по согласованию кандидатур должностных лиц на муниципальном уровне;

- входят только представители государственной власти (Республика Коми);
- членами комиссии являются представители органов местного самоуправления (Новгородская область, Саратовская область);

¹ См.: Приказ Минпросвещения России от 18 мая 2020 г. № 241 «О Комиссии Министерства просвещения Российской Федерации по вопросам рассмотрения кандидатур на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования» (в ред. от 24.05.2021) // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.07.2021).

– помимо чиновников министерств могут включаться представители общественных и иных организаций (Республика Тыва¹, Амурская область², Саратовская область³);

– в качестве приглашенного лица (без права голоса) в процедуре согласования участвует глава органа местного самоуправления муниципального района, городского или муниципального округа или его заместитель (Нижегородская область⁴).

2. Документы (за исключением общего списка, необходимого для замещения должности), представляемые для согласования:

– ходатайство (представление) главы администрации о согласовании кандидата на должность;

¹ См.: Приказ Министерства образования и науки Республики Тыва от 3 сентября 2020 г. № 786-Д «Об утверждении Порядка согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования». URL: file:///C:/Users/user/Downloads/1701202009080001.pdf (дата обращения: 06.07.2021).

² См.: Приказ Министерства образования и науки Амурской области от 14 июля 2020 г. № 697 «О Порядке согласования назначения руководителей органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570869381> (дата обращения: 06.07.2021).

³ Приказ Минобробразования Саратовской области от 2 июля 2020 г. № 950 «О комиссии министерства образования Саратовской области по вопросам согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, городских округов Саратовской области (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» (в ред. от 30.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.07.2020).

⁴ См.: Приказ Министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области от 28 июля 2020 г. № 316-01-63-1268/20 «Об утверждении порядка согласования назначения должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных районов, городских и муниципальных округов Нижегородской области (заместителей глав, руководителей структурных подразделений), осуществляющих управление в сфере образования» (в ред. приказа Министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области от 29.01.2021 г. № 316-01-63-121/21) // Министерство образования, науки и молодежной политики Нижегородской области. URL: <https://minobr.government-nnov.ru/?id=233407> (дата обращения: 06.07.2021).

– должностная инструкция начальника управления (Республика Северная Осетия-Алания¹);

– доклад кандидата о состоянии системы образования в муниципальном районе, городском или муниципальном округе, включающий в том числе пути решения имеющихся проблем (Нижегородская область, Амурская область²);

– доклад кандидата о состоянии системы образования (Республика Коми, Новгородская область, Саратовская область, Челябинская область³), включающий:

- общую характеристику реализации общеобразовательных программ образования;

- мнение кандидата о качестве образования;

- диагностику основных образовательных проблем (на основе российских и международных исследований) и пути их преодоления;

- мнение кандидата на должность об эффективности использования межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ и способах повышения результативности их использования;

3. документы с требованиями, выходящими за пределы сферы образования:

¹ См.: Приказ Министерства образования и науки Республики Северная Осетия-Алания от 14 декабря 2017 г. № 1001 «Об утверждении Положения о порядке согласования кандидатуры на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования» // Министерство образования и науки Республика Северная Осетия-Алания. URL: <http://mon.alania.gov.ru/sites/mon/files/media/documents/files/2018-03/1001-ot-14.12.2017-Ob-utverzhdanii-Polozheniya-o-poryadke-soglasovaniya-kandidaturyi-na-dolzhnost-rukovoditelya.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

² См.: Приказ Министерства образования и науки Амурской области от 14 июля 2020 г. № 697 «О Порядке согласования назначения руководителей органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570869381> (дата обращения: 06.07.2021).

³ См.: Приказ Министерства образования и науки Челябинской области от 14 сентября 2020 г. № 01/1909 «О согласовании кандидатур на должность заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций, исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов Челябинской области, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Министерство образования и науки Челябинской области. URL: <https://minobr74.ru/activity/staff/destination> (дата обращения: 06.07.2021).

– предложения кандидата по совершенствованию и повышению эффективности управления молодежной политикой, комплексной безопасностью, переданными полномочиями по опеке и попечительству в муниципальном образовании (Республика Коми).

4. Рекомендации комиссии (или министерства), выдаваемые совместно с решением о согласовании:

– об условиях заключения трудового договора с кандидатом на назначение на должность руководителя органа управления в сфере образования, о включении его в кадровый резерв и др. (Нижегородская область);

– по вопросам организации и осуществления муниципального управления в сфере образования (Республика Коми, Челябинская область);

– рекомендации в части профессионального развития кандидата (Республика Коми¹, Челябинская область).

5. Решение о согласовании принимает:

– министр профильного министерства субъекта РФ (Республика Тыва, Республика Коми, Новгородская область², Кировская область);

– комиссия министерства образования (Нижегородская область, Республика Северная Осетия-Алания, Амурская область, Саратовская область). Практически во всех этих субъектах РФ председателем является министр образования субъекта РФ.

¹ См.: Приказ Министерства образования, науки и молодежной политики Республики Коми от 14 декабря 2020 г. № 761-п «О Порядке согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования в Республике Коми» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571041030> (дата обращения: 05.07.2021).

² См.: Постановление Правительства Новгородской области от 6 ноября 2020 г. № 502 «Об утверждении Порядка согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных округов и городского округа Новгородской области (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Правительство Новгородской области. URL: <https://www.novreg.ru/upload/iblock/7b3/32226216.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

6. Сила решения о согласовании:

- носит императивный характер (Республика Коми, Республика Тыва, Нижегородская область);
- носит рекомендательный характер (Амурская область, Кировская область¹, Саратовская область).

Из содержания этих, во многом не однородных, нормативных правовых актов следует, что основная их часть не предусматривает включение в состав комиссии представителей муниципального образования и глав администраций, которые могли бы пояснить свой выбор кандидатуры на должность. Многие решения носят императивный характер, выводящий «согласование» на уровень приказа. Часть актов, учитывая совмещение образовательных функций с иными (например, в сфере молодежной политики), содержат излишне много требований к кандидатам. Все это требует унифицированных подходов и критериев к процессу участия государства в назначении должностных лиц. Вместе с тем, современные процессы согласования руководителей структурных подразделений органов местного самоуправления не только противоречат сущности ст. 12 и 131 Конституции РФ, но и не могут так называться, поскольку возведены в ранг решающей стадии назначения.

Процедура участия представителей государства в различных комиссиях, например, по замещению должностей сити-менеджера, главы МО, а также по согласованию должностных лиц местного самоуправления наглядно демонстрирует тягу к выбору претендентов, имеющих определенные знания, умения, навыки, образование и опыт работы. Налицо стремление к лицам «из системы», которые знают принципы работы управленческого аппарата. Человек,

¹ См.: Распоряжение Министерства образования Кировской области от 15 мая 2020 г. № 581 «О согласовании назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570814809> (дата обращения: 06.07.2021).

работающий вне этой системы, просто не может иметь сведений, требуемых, например, в докладе кандидата о системе образования всех исследованных регионов. Следовательно, система просто не рассчитана на обновление и прогресс. Избрание на должность человека, сформированного в системе, ведет к застою, отсутствию новых форм, методов работы, свежих идей и смелости в принятии решений. Приведем интересный пример из доклада Европейской Комиссии¹, поощряющей развитие организационной самостоятельности местного самоуправления. Двадцать лет назад г. Медельин (Колумбия) был самым опасным городом на планете – центром наркокартеля Пабло Эскобара. С 2003 г. в городе начался процесс политических, социальных и экономических преобразований под продуманным руководством Серхио Фахардо, занимавшего пост мэра города в 2003-2007 годах. Будучи математиком, далеким от профессионального администрирования, он совместно с группой общественных деятелей начал процесс преобразования города. Политика была направлена на улучшение доступа маргинализированных общин (населенных пунктов в составе города) к основным услугам, сокращение пространственной сегрегации города и решение проблемы безработицы среди молодежи. За несколько лет город преобразовался. Количество убийств снизилось на 90 процентов. В настоящее время Медельин является примером истории радикального обновления города и целостного территориального развития, осуществляемого местными субъектами.

Парадоксально, что развивающийся институт согласования на должность руководителя структурного подразделения администрации получил неоднозначное применение внутри муниципальной среды. Согласно мнению Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, «наличие в уставах муниципальных образований положений о согласовании с представительным органом муниципального образования кандидатур руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной

¹ European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document N 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 26. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/documents/supporting-decentralisation-local-governance-and-local-development-through-territorial> (дата обращения: 03.07.2021).

администрации не противоречит действующему законодательству»¹. В некоторых субъектах РФ такие согласования успешно применяются². В других субъектах РФ такое согласование с представительным органом, по мнению судебных органов, является незаконным³. На наш взгляд, формат согласования всех лиц, назначаемых на должность руководителя структурного подразделения с представительным органом, должен быть закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ. Такая конструкция взаимодействия органов местного самоуправления предусмотрена во всех развитых странах мира, кроме нашего государства. В странах англосаксонской семьи Совет как орган представительной власти и конкретная отраслевая комиссия не только принимают активное участие в назначении должностных лиц в исполнительных органах, подведомственных им, но и руководят их работой.

Население также не должно быть в стороне от организационных вопросов. В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако возможность согласования должностного лица с населением и представительным органом не предусмотрена. Статья 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ (в ред. от 04 июня 2021 г.) (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) запрещает подобные вопросы выносить на референдум (за исключением случаев, определенных в ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ). Ряд муниципалитетов пошел по пути запрета согласования назначения должностных лиц местных администраций с населением в порядке

¹ Вопросы и ответы // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organy-i-dolzhnostnye-lica-mestnogo-samo/Predstavitelnyj-organ-municipalnogo-obra/item/15134796/> (дата обращения: 15.07.2021).

² См., например: Решение Собрании депутатов Чертковского района Ростовской области от 24 июня 2010 г. № 105 «О согласовании назначения на должность заместителя главы Администрации Чертковского района Омельяненко Игоря Яковлевича» // Администрация Чертковского района. URL: <http://old-chertkov.donland.ru/Default.aspx?pageid=98565> (дата обращения: 15.07.2021).

³ См. подробнее: Судебный прецедент или кто назначает заместителей главы муниципального образования? // Администрация Архангельска. Информационный портал города Архангельска. URL: <https://www.arhcity.ru/?page=0/6924> (дата обращения: 15.07.2021).

⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

правотворческой инициативы¹, которая имела бы императивную форму в случае принятия такого муниципального правового акта представительным органом. Единственной формой согласования при непосредственном участии населения (без учета схода и специальных форм непосредственного волеизъявления, которые могут быть предусмотрены уставом МО) является опрос, имеющий рекомендательную силу. Практика применения этой формы для согласования должностных лиц отсутствует. Наличие у государства юридически закрепленного права на участие в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления, сочетаемое с отсутствием такого права у населения и ограниченного права у представительного органа, создает правовое искажение модели демократического правового государства, развивает когнитивный диссонанс в понимании сущности местного самоуправления и является очередным массовым демаршем субъектов РФ в выполнении обязанности обеспечения гарантий населению на осуществление местного самоуправления, закрепленной в п. 1 ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ.

Взгляды ученых на нововведения ФЗ «Об образовании» о согласовании должностных лиц местного самоуправления разделились. По мнению И.С. Андреечева, «формально-юридически этот подход может быть обоснован тем, что аналогичный механизм применяется в рамках взаимодействия федеральных и региональных органов власти в сфере образования. Федеральный орган исполнительной власти в сфере общего образования согласовывает назначение на должность руководителей региональных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования. Содержательно данный подход можно обосновать механизмом реализации полномочий в сфере образования, которые при отсутствии эффективных способов взаимодействия не могут быть

¹ См., например: Решение муниципального образования «Приморский муниципальный район» от 22 июня 2006 г. № 123 «Об утверждении Положения “О правотворческой инициативе граждан, проживающих в муниципальном образовании “Приморский муниципальный район”» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/962014719> (дата обращения: 15.07.2021).

реализованы»¹. Критически оценивая этот взгляд, заметим, что, во-первых, аналогия государственных организационно-управленческих отношений между органами, входящими в единую систему государственной власти, не корректна по отношению к органам, не являющимся компонентами этой системы. Во-вторых, согласование назначения на должность вряд ли можно признать прогрессивным способом взаимодействия. Более результативный вариант взаимодействия может быть реализован с помощью формирования эффективной системы взаимодополняющих полномочий органов публичной власти различных территориальных уровней в пределах одного предмета ведения. Иначе говоря, через механизм компетенционного (функционального) взаимодействия. Согласование относится не к компетенционному, а к организационно-правовому элементу правового статуса. «Прежде чем разрабатывать и вводить в законодательстве конкретные механизмы участия, важно определить критерии, исключающие чрезмерное и необоснованное вмешательство в осуществление местного самоуправления»². С одной стороны, Постановление № 30-П, ограничивает участие государства в формировании органов местного самоуправления определенными сферами, в которых выявляются «объективно наиболее тесные взаимосвязи органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, складывающиеся в процессе реализации возложенных на них функций и задач». Вместе с тем эти области взаимодействия очень многочисленны. С другой стороны, по мнению ученых, «при сравнении предмета общегосударственного регулирования и предмета ведения местного самоуправления обнаруживается, что последний не содержит лишь вопросов участия в сфере внешних сношений и в сфере организации и деятельности вооруженных формирований... Таким образом, большая часть вопросов... идентична полномочиям органов государственной власти в плане их материального содержания. Разумеется, различны масштабы, объемы содержания

¹ Андреечев И. С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2021. № 2. С. 17.

² Там же. С. 18.

полномочий...»¹. Сегодня интеграция органов местного самоуправления в управление публичными функциями увеличилась, а сферы взаимодействия переплелись еще больше. Участие государства будет постепенно распространяться на процесс формирования всех органов и должностных лиц, входящих в систему и структуру органов местного самоуправления, и приведет к фактическому слиянию муниципальной и государственной власти. Поэтому мотивация государства, основанная на сферах взаимодействия, не может быть признана состоятельной. Иное будет означать декларативность ст. 12 Конституции РФ.

Выводы Конституционного Суда РФ в Постановлении № 30-П теоретически верные, но на практике вряд ли найдут воплощение. Государство по своей природе и в силу своего главенствующего положения просто не может осуществлять пассивное (не решающее) участие в формировании органов и назначении должностных лиц. Его участие всегда направлено на достижение конкретных целей и урегулировано такими правовыми нормами, которые не допускают фиаско. С введением в Конституцию РФ ч. 1.1 ст. 131 государственная воля и приоритет стали непреодолимыми.

По мнению И.В. Бабичева, конституционные нововведения необходимо рассматривать в системном единстве с нормами ст. 12 Конституции РФ и ограничивать участие государства определенными условиями:

«эти случаи определяются исчерпывающим образом федеральным законом и не могут распространяться в полном объеме на органы местного самоуправления “общей юрисдикции”: представительный орган, местную администрацию как целостный орган, главу муниципального образования;

порядок и формы участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления определяются федеральным законом и должны предполагать обязательное взаимодействие с представительными

¹ *Манохин В.М.* Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: вопр. методики. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2000. С. 34.

органами муниципальных образований и/или иными органами местного самоуправления “общей юрисдикции” и их участие в этом процессе;

степень ответственности органов государственной власти за произведенные таким образом кадровые решения и их последствия должна быть соразмерна степени их участия в этом процессе»¹.

На наш взгляд, нормы законодательства, предусматривающего процедуры согласования лиц, замещающих муниципальные должности, с государством, соответствуя ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ, противоречат закрытому перечню государственного участия, закрепленному в ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Эти нормы не предоставляют государственным органам право согласования должностных лиц местного самоуправления. В случае такого противоречия, согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ, применяется Конституция РФ и специальный Федеральный закон № 131-ФЗ, но, поскольку Конституция РФ имеет большую юридическую силу, то применяться будут ее положения. Выявляется интересная правовая коллизия. Федеральный закон № 131-ФЗ регулирует порядок участия органов государственной власти в формировании органов и должностных лиц местного самоуправления, составляющих систему органов, а отраслевое законодательство, игнорируя (с помощью Конституции РФ) положения ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, даст возможность государству контролировать состав должностных лиц, руководящих внутренними структурными подразделениями, то есть влиять на формирование структуры органов местного самоуправления. В этом парадокс всей современной системы российского права. Законодатель, осуществляя точечное правовое регулирование, не принимает в расчет общие нормы, теоретическую методологию и позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой «независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений»². Федеральный законодатель

¹ *Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2021. № 2. С. 53.

² Пункт 2.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-

принимает во внимание только первую часть правила, игнорируя приоритет специального, базового, отраслевого закона.

Обращаясь к теории права, которую уже давно не принимают во внимание федеральные правотворцы, отметим, что правовые отношения регулируются не просто нормами различных уровней управления, а общими и специальными нормами, для которых характерна координационная и субординационная связь. «Общие нормы всей отрасли представляют собой... нормы повышенной абстрактности (принципы, дефиниции, декларативные нормы) ... В силу своей высокой абстрактности данные нормы являются общими по отношению ко всем остальным нормам... права, очерчивают направления правового регулирования, выражают специфику отраслевого метода регулирования»¹. Такие нормы закреплены в Конституции РФ. К ним как раз относится ч. 1.1 ст. 131. Несмотря на огромную значимость таких норм, можно констатировать, что путем такого предписания невозможно урегулировать весь комплекс правовых отношений, возникающих на ее основе. Эта общая единичная норма требует формирования первичной правовой ассоциации, представляющей собой «общность не равноправных предписаний, а скорее одна основная норма со “свитой” сопровождающих ее конкретизирующих предписаний»². Эта общность норм в системе управления необходима для регулирования взаимодействия парных категорий системы публичной власти: органы муниципального управления – органы государственного управления. В юриспруденции «парные правовые категории дают возможность познать и отразить в мышлении конкретное диалектическое взаимодействие противоположных явлений правовой действительности»³. «Таким образом, парные юридические категории характеризуют юридические явления через противоречие. По отдельности такие

процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2804 (далее – Постановление № 13-П).

¹ *Потапенко Е.Г.* Общие нормы в системе цивилистического процессуального права: элементарный срез // Арбитражный и гражданский процесс. М.: Юрист. 2020. № 9. С. 4.

² *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 118.

³ *Нырков В.В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 14.

категории не обладают познавательными способностями и не могут обеспечить формирование достоверного знания... Парными категориями в ... праве являются общие и специальные... нормы»¹. Однако «нельзя абстрактно считать ту или иную норму специальной, поскольку последняя является таковой лишь относительно общей, регулирующей однородные отношения, и наоборот»². «Сопоставление общей и специальной норм осуществляется по предмету правового регулирования, который по видовому признаку совпадает (т.е. и специальная, и общая нормы регулируют одно и то же отношение), но по объему нет (общая норма регулирует отношение в целом, включая все его разновидности, а специальная норма направлена на регулирование лишь отдельных его разновидностей и частей). Важно и то, что регулирование одного и того же правоотношения происходит по-разному. То есть правовое регулирование специальной нормой не совпадает с правовым регулированием общей нормой. Общая норма основана на устойчивых признаках регулируемых отношений, их обобщении и выражении в содержании правовой нормы. Специальная норма выделяет из массы однопорядковых общественных отношений специфические признаки, положенные в основу специального правила поведения»³. Из этого следует, что наличие общей нормы Конституции РФ об участии органов государственной власти в назначении должностных лиц не означает возможность принятия специальных конкретизирующих или дополняющих норм в любом законе. Такие нормы должны содержаться в Федеральном законе № 131-ФЗ. Не случайно А.Н. Костюков в своем докторском исследовании доказал «первичность, приоритетность муниципального права по отношению к другим отраслям права в вопросах организации местного самоуправления»⁴. В результате получится комплекс парных норм (общая и специальная дополняющая норма), составляющих основу правового

¹ *Потапенко Е.Г.* Парные нормы цивилистического процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. М.: Юрист, 2019. № 5. С. 9-10.

² *Баулин О.В.* Специальные нормы в гражданском процессуальном праве. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1997. С. 8.

³ *Потапенко Е.Г.* Парные нормы цивилистического процессуального права. С. 11.

⁴ *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, конструкции, система): автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Костюков Александр Николаевич. – Екатеринбург. 2003. С. 7.

регулирующая и систему муниципального управления, на основе которой будут регулироваться отраслевые модели управления. Иначе говоря, «общее правило может одновременно дополняться одними специальными нормами и исключаться другими. В этом аспекте общая норма является цементирующим элементом... комплекса на элементарном уровне, который при ее отсутствии распался бы на отдельные конкретные непарные (единичные) предписания»¹. Сегодня единичные хаотичные предписания имеют широкое применение. Показательный пример – ФЗ «Об образовании», который не должен регулировать отношения, связанные с формированием органов местного самоуправления. Его предметом являются отношения в сфере образовательной деятельности. Порядок взаимодействия органов публичной власти в организационной сфере также не должен быть предметом его точечного правового регулирования. Управленческие отношения должны быть унифицированы и гармонизированы. Возможность, формы и порядок участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц должны регулироваться ассоциацией первичных норм Конституции РФ и Федерального закона № 131-ФЗ. ФЗ «Об образовании» должен регулировать лишь функциональное взаимодействие органов различных уровней публичной власти. Это еще раз доказывает необходимость законодательного закрепления понятий «система» и «структура» органов местного самоуправления, иначе государство будет участвовать в формировании и того и другого. Считаем, что ФЗ «Об образовании» не соответствует логике ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ и противоречит ч. 4 ст. 34 специального, имеющего приоритет в отношении отраслевого законодательства Федерального закона № 131-ФЗ. Согласование должностных лиц местного самоуправления также не соответствует п. 1 ст. 7 Европейской Хартии, согласно которой местное самоуправление должно определять свои собственные административные структуры и набирать компетентный персонал.

¹ *Потапенко Е.Г.* Общие нормы в системе цивилистического процессуального права: элементарный срез. С. 6.

В этом отношении Законопроект № 40361-8 в ч. 7 ст. 14 совершенно верно планирует допуск участия государства в организации местного самоуправления, в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц только в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, принятом на основе проекта.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Муниципальная терминология не унифицирована. Необходим ее законодательный пересмотр с целью унификации, гармонизации российской системы права.

2. Часть 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ рассчитана исключительно на развитие системы органов и должностных лиц общей компетенции, входящих в число обязательно формируемых.

3. Часть 1.1 ст. 131 Конституции РФ дает более широкие возможности федеральному законодателю в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, нежели ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом ч. 7 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ закрепляет положение о приоритетности норм этого закона над нормами Федерального закона № 131-ФЗ. Это приводит к расширению закрытого перечня участия государства в организации органов местного самоуправления, закрепленного в ч. 4 ст. 34, и противоречит п. 1 ст. 7 Европейской Хартии.

Таким образом, в законодательстве отсутствуют: 1) окончательный закрытый перечень форм участия государства в формировании органов местного самоуправления; 2) критерии степени оценки воздействия на муниципальное образование в процессе участия; критерии формирования структуры (системы) на территориях разных по своим социально-экономическим, географическим и иным показателям муниципальных образований; 3) критерии, лежащие в основе оценки лиц, рекомендуемых для замещения муниципальной должности; 4) формы согласительных процедур в случае, если муниципальное образование (в лице

населения или представительного органа) не разделяет позицию представителей государственных органов.

В условиях научно-обоснованного подхода к правовому регулированию муниципально-правовых отношений не обозначен приоритет норм специального Федерального закона № 131-ФЗ в отношении иного законодательства по вопросу участия органов государственной власти в процессе формирования органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Согласование, как правило, имеет императивный характер. Решение об отказе в согласовании (даже рекомендательного характера) делает невозможным принятие решения главой местной администрации о назначении на должность лица, представленного им на согласование. Это противоречит Постановлению № 30-П, согласно которому «взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти “исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании” органов местного самоуправления». В результате сущность ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ об участии органов государственной власти в назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления искажается. Императивность решения лица, замещающего государственную должность в субъекте РФ, превращает простое «участие» государства в «решающее участие», выявляет признаки подчиненности главы местной администрации решению лица, замещающего государственную должность в субъекте РФ, по вопросу определения структуры органов местного самоуправления. Императивность согласования имеет также признаки нарушения ст. 12 Конституции РФ, поскольку органы местного самоуправления, будучи компонентом единой системы публичной власти, все же не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своих полномочий по определению внутренней структуры органов местного самоуправления в соответствии с общими принципами, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ. Нормы прямого действия, запрещающие издавать приказ о назначении на муниципальную должность без положительного

решения органа государственной власти, не могут считаться общими принципами. Внедряемая система согласования с государством лиц, претендующих на должности руководителей структурных подразделений местной администрации, может привести к ситуации, когда глава администрации не сможет самостоятельно решить ни одного кадрового вопроса по назначению своих заместителей и руководителей структурных подразделений без одобрения со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ. Это искажает принцип организационного обособления органов местного самоуправления, закрепленный в ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.

Уже сейчас возможности органов государственной власти, сформулированные в ч. 4 ст. 34, имеют высокую степень влияния на процесс формирования органов местного самоуправления. Глава субъекта РФ легко может пролоббировать назначение любого лица на должность руководителя структурного подразделения администрации или вынудить главу МО уйти в отставку. Некоторые главы субъектов РФ уже не скрывают, что осуществляют «ротацию глав муниципальных образований» в своем регионе¹. Об этом свидетельствует статистика самостоятельно покинувших должность глав МО. По данным Минюста России, в 2014-2015 гг.² количество глав МО, досрочно прекративших полномочия, было очень низким. Ни один глава МО не ушел в отставку по собственному желанию, зато было 40 случаев их отрешения и 28 удаления. Это показатели до внесения радикальных изменений 2014-2015 гг. и Постановления № 30-П. После появления конкурса ситуация меняется, и количество глав МО, самостоятельно прекративших полномочия, увеличивается во много раз. Влияние глав регионов усилилось, а количество отрешений уменьшилось, поскольку для досрочного прекращения полномочий главы МО стало достаточно неформального устного

¹ «Поверьте, я знаю». Губернатор Колымы прокомментировал конкурсы на места мэра Магадана и глав округов. URL: <https://vesma.today/news/post/19797-poverte-ya-znayu> (дата обращения: 23.10.2020).

² См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 08.04.2021).

распоряжения. В 2015–2016 гг.¹ из 1 420 досрочно прекративших полномочия глав 1 030 ушли добровольно, и был только 1 случай отрешения, которые больше не повторялись.

Развивающаяся модель согласования включает в себя слишком сложную конкурсную процедуру, которую любой муниципальный служащий уже проходит в рамках конкурса на муниципальную должность. Согласование создает формат двойного конкурса на должность муниципальной службы. При этом конкурс в комиссии органа государственной власти является более значимым, имеет большую юридическую силу, чем конкурс в местной администрации, то есть орган государственной власти осуществляет запрещенное Конституционным Судом РФ «решающее участие собственно в формировании органа местного самоуправления». Необходимо запретить органам государственной власти участвовать в формировании органов и назначении должностных лиц – руководителей структурных подразделений, поскольку это не соответствует Европейской хартии. Вовлеченность государства должна ограничиваться разработкой и принятием квалификационных и образовательных требований, предъявляемых к кандидатам на соответствующие должности. Это и будет участием органов государственной власти, которое подразумевается в ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ. Такое участие не будет противоречить ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, а станет их конкурирующим дополнением.

¹ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 09.04.2021).

Глава 5. Особенности организации власти на территориях с особым правовым режимом

Наличие общих принципов местного самоуправления означает их обязательную унификацию на всей территории России. Нормы прямого действия, регулирующие организацию и другие вопросы деятельности органов местного самоуправления, могут отличаться, но не ограничивать при этом права граждан на местное самоуправление. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ и даже Конституция РФ иногда пополняются положениями, допускающими не только особенности, но и кардинально иные конструктивные формы организации публичного управления на отдельных территориях, с установлением в них особого правового режима организации власти. В настоящее время их насчитывается довольно большое количество. Вместе с тем, в соответствии со ст. 55 Конституции РФ «не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Помимо временных ограничений в связи с введением режима чрезвычайного положения (ст. 56), постоянное ограничение прав (ст. 55) допускается федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях: 1) защиты основ конституционного строя; 2) защиты нравственности; 3) защиты здоровья; 4) защиты прав и законных интересов других лиц; 5) обеспечения обороны страны и безопасности государства. Компетенция федеральных органов по данным направлениям более подробно детализируется в ст. 71 Конституции РФ. По мнению профессора И.В. Бабичева, «объекты эти, действительно, перечислены в п. «и» и «м» ст. 71: федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; оборона и безопасность; оборонное производство; производство ядовитых и наркотических веществ. И это исчерпывающий перечень»¹. Вопрос о конечности перечня этими

¹ Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. М. Юрист. 2021. № 2. С. 54.

пунктами довольно спорный. К примеру, «определение статуса и защита государственной границы...» (п. «н» ст. 71) в полной мере относится к обеспечению обороны и безопасности нашего государства и др., поэтому Федеральный закон № 131-ФЗ допускает в ст. 82 наличие особенностей в осуществлении местного самоуправления на приграничной территории в соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹ (в ред. от 11 июня 2021 г.). Организационная особенность муниципального управления обусловлена положениями ст. 37 этого закона, в которой помимо дополнительных полномочий, связанных с охраной границы, содержится право на формирование должности местного самоуправления по пограничным вопросам.

В числе особых территорий, предусмотренных Конституцией РФ: а) федеральные территории (ч. 1 ст. 67); б) города федерального значения (ч. 3 ст. 131); в) административные центры (столицы) субъектов РФ (ч. 3 ст. 131).

К территориям, в границах которых существуют особенности самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, относятся: 1) города федерального значения (ст. 79); 2) закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО) (ст. 80); 3) наукограды (ст. 81); 4) приграничные территории (ст. 82); 5) районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (ст. 82.1); 6) территория инновационного центра «Сколково» (ст. 82.2); 7) территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) (ст. 82.3); 8) территории инновационных научно-технических центров (ст. 82.4); 9) территории свободного порта Владивосток (ст. 82.5); 10) территории муниципальных образований Арктической зоны РФ (ст. 82.6). Суммарно получается двенадцать видов территорий, которые могут содержать определенные особенности местного самоуправления. Это не конечный перечень территорий, жизнь в которых осуществляется при помощи дополнительного правового регулирования. Существуют зоны территориального развития (ЗТР), особые экономические зоны (ОЭЗ), территории традиционного природопользования и исторические поселения.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17, ст. 594; СЗ РФ. 2021. № 24, ч. 1, ст. 4191.

5.1. Специфичность публичной власти в федеральной территории «Сириус»

Новым, наиболее интересным и с организационной точки зрения неожиданным феноменом российской модели управления стали федеральные территории. Управление на таких территориях за рубежом, как правило, осуществляется непосредственно центральными органами власти. Неожиданностью стало не столько появление таких территорий, которые существуют в разных странах мира, сколько существенные различия их статуса в России и за рубежом, поскольку при продвижении и обсуждении этой идеи, было (как это всегда бывает при необходимости обоснования какого-то государственного проекта) много ссылок на зарубежный опыт. В частности, на статус федеральных территорий США, Канады, Австралии, Индии, Малайзии и др.¹ Между тем в различных работах дело доходило лишь до констатации фактов наличия таких территорий, а не причин их существования. Одним из главных приводимых примеров – округ Колумбия (США), в котором находится столица государства Вашингтон. Столицы других стран, приводимых в пример, как правило, также находятся на федеральных территориях. Отметим, что существование этих территорий в ряде стран сложилось исторически, является часто вынужденным, и не везде приветствуется населением. Например, жители округа Колумбия давно не довольны таким статусом своего места жительства. Отсутствие статуса штата лишает жителей многих прав и представительства в Конгрессе. «Население округа составляет более 700 тыс. человек, что больше, чем население штатов Вайоминга или Вермонта. Однако в двух указанных штатах есть по два сенатора и по представителю в палате представителей США, тогда как Элеонора Холмс Нортон представляет округ Колумбия в конгрессе в качестве делегата без права голоса... При этом жители округа Колумбия платят больше федеральных налогов, чем 21 штат. Тем не менее на округе лежат те же самые

¹ См. подробнее: Михайлов Р. Федеральные территории // LIVEJOURNAL. URL: <https://matveychev-oleg.livejournal.com/9743207.html> (дата обращения: 13.08.2021).

обязанности, что и на всех территориальных единицах США»¹. До 1961 г. жители округа Колумбия даже не имели права участвовать в выборах Президента США. В результате 22 апреля 2021 г. Палатой представителей Конгресса США был одобрен законопроект о придании округу статуса штата². В качестве федеральных территорий США остаются в основном островные территории, которые не входят в основной состав штатов в связи с их удаленностью и имеют различные статусы (инкорпорированные и неинкорпорированные, а также организованные и неорганизованные). Многие из них ассоциируются с самостоятельными государствами, например, Пуэрто-Рико. Даже «племя коренных американцев обладает ограниченным племенным суверенитетом как “зависимая суверенная нация”»³. «Неинкорпорированные неорганизованные территории, как правило, необитаемы и, соответственно, не имеют гражданского правительства, находятся под непосредственным контролем Президента США или назначаемых им должностных лиц... Из материалов судебной практики следует, что Конгресс обладает верховными полномочиями по принятию законодательства для территорий, приобретенных США путем покупки, завоевания, на основании соглашения или в результате войны»⁴. Даже «принятие Закона о независимости Филиппин от 24 марта 1934 г., принятие, и утверждение Конституции Филиппинских островов не лишили острова суверенитета Соединенных Штатов и не сделали их иностранными для Соединенных Штатов»⁵. Вместе с тем на неинкорпорированные территории не полностью распространяется Конституция США, и они не являются неотъемлемой частью страны. Это очень важно для

¹ В США одобрили законопроект о признании округа Колумбия 51 штатом // Известия. URL: <https://iz.ru/1155574/2021-04-22/v-ssha-odobrili-zakonproekt-o-priznanii-okruga-kolumbiia-51-m-shtatom> (дата обращения: 13.08.2021).

² См.: В конгрессе США проголосовали за создание 51-го штата // Известия. URL: <https://iz.ru/1028527/2020-06-26/v-kongresse-ssha-progolosovali-za-sozdanie-51-go-shtata> (дата обращения: 14.08.2021).

³ См. подробнее: Территории США // Википедия. Свободная энциклопедия. URL: https://ru.abcdef.wiki/wiki/Territories_of_the_United_States (дата обращения: 13.08.2021).

⁴ *Ирхин И.В.* Конституционно-правовой статус неинкорпорированных территорий США // Правоведение. 2018. Т. 62. № 3. С. 485.

⁵ *Cincinnati Soap Co. v. United States*, 301 U. S. 308 (1937). justia. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/308/> (дата обращения: 14.08.2021).

определения статуса и системы управления. В Индии федеральными территориями являются опять же столичный штат и так называемые союзные территории¹, по статусу похожие на территории в США. В Канаде помимо провинций (аналог субъектов РФ), тоже существуют территории, которые, так же, как и поселения метисов (коренного населения), подчинены непосредственно федеральному правительству. Это большие по площади, но малые по населению, северные территории страны. К ним относятся Юкон, Северо-Западные территории и Нунавут. Невысокая численность населения, отсутствие обязанности формирования общины (единицы местного самоуправления), сложный климат и другие факторы, не дающие возможность свободного самостоятельного самоуправления, стали основой их статуса федеральной территории. Во многих других странах основания федерального управления на территориях аналогичные. Таким образом, примеры федеральных территорий, созданных в наиболее развитых странах, показывают степень необходимости их формирования и возможное их целевое предназначение в нашей стране. Рассматривая это обстоятельство в системном единстве с конституционными нормами об ограничениях прав граждан на местное самоуправление, можно согласиться с мнением вдохновителей идеи федеральных территорий, что «в России такими территориями являются, например, закрытые административно-территориальные образования, особо охраняемые природные территории, Арктическая зона. Повышенные требования к обеспечению безопасности, защите и охране окружающей среды (например, озера Байкал, Кавказских Минеральных Вод) или же к созданию условий для повышения инвестиционной привлекательности влияют на особенности управления данными территориями. Эти обстоятельства определяют необходимость закрепления специальных полномочий и иных

¹ Конституция Республики Индия от 26 ноября 1949 г. (вместе с «Формами присяг и торжественных заявлений», «Распределением мест в Совете штатов», «Положениями относительно управления включенными в списки территориями и племенами и контроля над ними, территориями племен в штатах Ассам, Мегхалая, Трипура и Мизорам», «Положениями, касающимися лишения права в случае нарушения», «Языками») // Конституции государств Азии: в 3 т. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 147-448.

условий особого правового режима таких территорий»¹. По мнению Т.Я. Хабриевой и А.А. Клишаса, «в Российской Федерации создание федеральных территорий может осуществляться, например, в целях обороны страны, безопасности государства (формирование и обеспечение функционирования закрытых административно-территориальных образований), иметь важное стратегическое (космодром «Восточный», архипелаг Новая Земля), природоохранное (особо охраняемые природные территории) и иное значение»². Иначе говоря, этот статус должны были получить территории, требующие особой степени защиты в интересах государства, территории коренных народов и территории, где требуется государственное вмешательство с целью комплексного экономического развития, поскольку местное самоуправление не в состоянии его обеспечить. Однако в дальнейшем было заявлено, что «к числу “федеральных территорий” могут быть отнесены специальные зоны для бизнеса»³. В результате, как жестко отметил профессор А.А. Кондрашев, за рубежом этот институт «используется для защиты среды обитания коренных малочисленных народов (Пакистан, Канада, Австралия), или для регулирования статуса островных территорий (США), или для придания особого статуса бывшим колониальным владениям стран Европы в Индии (Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу, Пудучерри), крупным городам (Дели, Чандигарх), или тем же островным территориям (Андаманские и Никобарские острова). В нашем же случае от территории Краснодарского края отрезали небольшой кусок территории (Имеретинская низменность), где находится множество объектов недвижимости, переданных государством и олигархами общественной организации – фонду, поддерживаемому главой государства, и где не просто будет создана особая

¹ *Клишас А.А.* Инициатива «федеральной территории» заслуживает особого внимания / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/> (дата обращения: 13.08.2021).

² *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 15.

³ В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 13.08.2021).

система отдельных органов государственной власти (причем только половина состава коллегиального органа будет избираться на выборах), но и не будет применяться законодательство Краснодарского края»¹. Присоединяясь к этой точке зрения, отметим, что Российская Федерация, имея право на попытки дополнительного правового регулирования в экономической сфере и создание территориальных зон с особым экономическим режимом, не имеет право на нарушение основ конституционного строя, ограничение общих конституционных прав населения и прав в области муниципального управления на территориях, целевое предназначение которых не соответствуют ст. 55 Конституции РФ, закрепляющей закрытый перечень оснований ограничения прав. Развитие бизнеса и выявление талантов к этому перечню не относится.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»»² (далее – Федеральный закон № 437-ФЗ), это публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение. Но такая значительность обоснована не основаниями, содержащимися в ст. 55 Конституции РФ, а целями, прописанными во множестве законов, регулирующих деятельность ОЭЗ, ТОСЭР, инновационных НТЦ, ИНТЦ «Сколково» и многих других территорий. Эти цели сводятся к экономическому и научно-техническому развитию, повышению инвестиционной привлекательности. На территории «Сириуса» дополнительно должны реализовываться задачи по поиску и выявлению талантов, а также сохранению природы и построенных для проведения олимпиады объектов. То есть государство обосновало нарушения ст. 3 и 12 Конституции РФ задачами, которые необходимо решать на всей территории государства. Такое обоснование «стратегического значения» можно понимать двояко. Либо вся территория России, кроме этого маленького кусочка черноморского побережья, уже достигла состояния высокого экономического развития, экологичности, инвестиционной привлекательности и создала условия

¹ Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 24.

² См.: СЗ РФ. 2020. № 52, ч. 1, ст. 8583; 2021. № 27 (ч. 1), ст. 5099.

для формирования высокообразованных талантливых личностей, либо все это планируется сделать только в одном конкретном месте, игнорируя остальную часть страны. В противном случае такое обоснование просто не может быть причиной нарушения основ конституционного строя, ограничения местного самоуправления и государственной власти Краснодарского края в полномочиях.

Создание федеральной территории «Сириус» реализовано на месте Инновационного научно-технического центра «Сириус»¹. Ее создание в очередной раз подтвердило, что такие территории предусмотрены не столько для обеспечения благоприятной жизненной среды граждан труднодоступных мест и субъектов РФ с низкой плотностью населения, коренных народов, сколько для создания комфортных условий ведения бизнеса участникам проекта «Сириус». Это ясно вытекает из содержания ст. 45 и 46 Федерального закона № 437-ФЗ.

Система органов управления федеральной территорией «Сириус» не имеет аналогов. Перечень органов управления, в отличие от органов местного самоуправления, именуется «система органов публичной власти федеральной территории “Сириус”» и не относится к какому-либо конкретному компоненту публичной власти. Будучи публичными, они осуществляют полномочия городского округа в пределах ст. 16, 16.1, 17 Федерального закона № 131-ФЗ. В систему органов публичной власти федеральной территории входят:

- 1) Совет – представительный орган, возглавляемый председателем;
- 2) администрация – исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой администрации;
- 3) иные органы публичной власти, предусмотренные Уставом федеральной территории «Сириус».

Совет «Сириуса» можно назвать представительным, но не выборным. Членами представительного органа являются депутаты. В Совете «Сириуса» (ст.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2019 г. № 1428 «О создании инновационного научно-технологического центра “Инновационный научно-технологический центр “Сириус” (вместе с “Правилами проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра “Инновационный научно-технологический центр “Сириус”)» // СЗ РФ. 2019. № 46, ст. 6494.

12 Федерального закона № 437-ФЗ) 9 членов избираются населением; 3 члена назначаются Президентом РФ; 3 члена – Правительством РФ; 1 член назначается высшим должностным лицом Краснодарского края; глава администрации, назначаемый Советом, входит в него по должности. Таким образом, Совет сформирован на гибридной избирательно-назначаемой основе и представляет интересы всех уровней публичной власти. Не случайно член Совета «Сириуса» не называется депутатом. Избирательная комиссия территории формируется непосредственно Центральной избирательной комиссией (ч. 6 ст. 17). Избирательная система определяется в Уставе и может быть, как мажоритарной, так и пропорциональной (ст. 19 Федерального закона № 437-ФЗ). Надо отметить, что в соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 437-ФЗ порядок назначения главы администрации и процедура отбора кандидатов на эту должность законом не устанавливаются и должны закрепляться в Уставе федеральной территории «Сириус»¹ (далее – Устав ФТ «Сириус»). Однако в Уставе ФТ «Сириус» устанавливается лишь, что «глава администрации назначается Советом федеральной территории на срок до пяти лет»². Сведений о процедуре его представления и замещения должности в нем нет.

Население имеет право участвовать в управлении федеральной территорией (ст. 11 п. 3 ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 437-ФЗ). Однако его права ограничены по сравнению с обычным муниципальным образованием. Помимо выборов не предусмотрено ни одной формы непосредственного осуществления управления. Закреплены лишь формы участия в осуществлении управления, предполагающие принятие населением консультативных решений. Федеральным законом № 437-ФЗ не предусмотрено проведение голосования по вопросу изменения границ и голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица. Референдум предусмотрен только п. 1 ч. 1 ст. 47 Устава ФТ «Сириус».

¹ Устав федеральной территории «Сириус» (Утвержден решением Совета федеральной территории «Сириус» 19 ноября 2021 г. № 1-3/16) // Федеральная территория «Сириус». Устав. URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения: 13.06.2022).

² Там же.

Отечественная концепция местного самоуправления на федеральной территории сильно отличается, например, от канадской модели развития территорий, где «процесс формирования территориальных автономий коренных народов различных типов можно считать положительным, поскольку, во-первых, он, с учетом динамики конституционного регулирования, распространяется не только на индейцев, но и на иные, в прошлом игнорируемые группы коренного населения: инуитов и метисов, а во-вторых, диверсификация территориальной организации, институциональных форм и функционального наполнения самоуправления коренных народов является положительным фактором, потому что позволяет внедрить оптимальные механизмы самоуправления, исходя из конкретных условий жизнедеятельности тех или иных этнических групп»¹. Получается, что в Канаде развитие территорий сопровождается развитием местного самоуправления, а на федеральной территории «Сириус» местное самоуправление, вероятно, мешает реализации целей территории, поскольку его стараются минимизировать.

С точки зрения организации власти и осуществления муниципального управления федеральная территория «Сириус» получила оригинальную, микшированную форму управления, которую тяжело отнести к какому-либо из компонентов публичной власти, официально закрепленных в ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ (О Государственном Совете РФ). В этом законе понятие «орган публичной власти» отсутствует, но подразумевается и применяется как обобщенное, обозначающее любой орган государственного или муниципального управления, которые в совокупности образуют понятие «публичная власть». Понятия «орган публичной власти» нет и в Федеральном законе № 437-ФЗ. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ власть в России осуществляется населением, органами государственной власти и органами местного самоуправления. В ч. 3 ст. 132 Конституции РФ под органами публичной власти понимается совокупность

¹ *Ларичев А.А.* Формы самоуправления и управления в решении местных вопросов на северных территориях: опыт Канады // Вестник Северо-восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. Якутск, 2017. № 1 (05). С. 37.

различных органов власти, осуществляющих публичные функции. Иначе говоря, отдельного вида органа, принадлежащего к конкретному уровню правового регулирования под названием «орган публичной власти» в Конституции РФ нет. Есть понимание органов публичной власти во множественном числе, поскольку это совокупность, состоящая из органов государственного и муниципального управления. Совокупное понимание органов публичной власти содержится также в Федеральном законе № 414-ФЗ, который также закрепляет принципы разделения предметов ведения и самостоятельности осуществления полномочий органами публичной власти. Из этого следует, что управление на федеральной территории должно осуществляться либо органами государственной власти, либо органами местного самоуправления. Очевидно, что соединение организационно-функциональных характеристик государственной и муниципальной власти в единой мультиформе под названием «орган публичной власти» не соответствует сущности ст. 3 и 12 Конституции РФ, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а власть в соответствии с ст. 3 осуществляется населением, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Объединение органов в ней не предусмотрено, поскольку это нарушает нормы ст. 12 Конституции РФ. Диспозитивная норма ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, позволяющая федеральному законодателю организацию публичной власти на федеральной территории, не означает права организовывать ее как угодно. Власть должна быть организована в соответствии с гл. 1 Конституции РФ. Подобное смешение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти было в г. Москве с 1995 по 2000 годы. Такая система была признана незаконной и упразднена.

Ограничение прав граждан на местное самоуправление с целью защиты основ конституционного строя возможно, но нарушение основ конституционного строя (ст. 3, 12) не допустимо. Тем более, что цели создания федеральной территории в целом не соответствуют ст. 55 Конституции РФ, то есть не обладают свойством высокой важности публичных интересов. Между тем «органы публичной власти федеральной территории реализуют полномочия органов

государственной власти Российской Федерации, полномочия органов государственной власти субъектов РФ, а также полномочия органов местного самоуправления»¹. В области местного самоуправления они осуществляют решение вопросов местного значения городского округа (ч. 1 ст. 13 Устава ФТ «Сириус»). При этом ст. 43 и 46.1 Федерального закона № 437-ФЗ устанавливает, что решения о передаче имущества и имущественных прав ФТ «Сириус»; особенности осуществления полномочий собственника имущества; индивидуальная программа развития ФТ «Сириус»; вопросы генерального плана ФТ «Сириус»; особенности подключения объектов капитального строительства; особенности реконструкции сетей инженерно-технического обеспечения, электрических сетей, сетей связи; особенности процедур в сфере строительства; перечень услуг в сфере градостроительства; особенности формирования и ведения информационных моделей объектов капитального строительства и многие другие вопросы в сфере градостроительства и области землепользования согласовываются с Правительством РФ. Получается, что органы ФТ «Сириус» во многом выполняют полномочия территориального структурного подразделения Правительства РФ, но при этом не являются федеральными, а порядок их организации не соответствует ст. 3 и 12 Конституции РФ.

Это еще раз подтверждает отсутствие научного, теоретически обоснованного, системного государственного подхода в формировании органов публичной власти. Сегодня нет комплексных исследований модификаций органов публичной власти. «Проблемы оптимального функционально-структурного построения конкретного государственного органа, звена, подсистемы государственного механизма, как совокупности государственных органов, имеющих классификационные идентичности, пока еще не решены в теоретическом плане, и эта тема требует дальнейших глубоких исследований»². Такие же исследования необходимы применительно ко всей системе органов публичной власти. Необходима

¹ Ч. 2 ст. 3 Устава ФТ «Сириус».

² *Чепунов О.И.* Вопросы классификации органов власти // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. 2007. № 7. Т. 311. С. 154.

теоретическая конструкция систематики: тип – подтип – род – вид – подвид. В научных трудах давно укоренилась категория «родовое понятие», применяемая к обобщенным юридическим конструкциям. Однако является ли, например, родовым понятие «орган публичной власти»? Официально его таковым признать нельзя. Вместе с тем, совершенно очевидно, что понятие «орган публичной власти» давно требует если не официальной классификации по разным основаниям, то хотя бы теоретической систематики, которую можно провести в зависимости от компетенции и территории действия. К типу органов можно отнести всю совокупность с названием «органы публичной власти». Подтип будут представлять те неотъемлемые органы, статус которых в общем виде закреплен и системно разделен в Конституции РФ: 1) органы государственной власти; 2) органы местного самоуправления. Подтип «органы государственной власти» состоит из родов: 1) федеральные органы; 2) органы государственной власти субъектов РФ. В зависимости от компетенции (подразделение на ветви власти и виды государственного управления) род федеральных органов состоит из видов: 1) Президент РФ; 2) органы законодательной власти; 3) органы исполнительной власти; 4) органы судебной власти; 5) прокуратура. К видам органов судебной власти относятся: 1) Конституционный Суд РФ; 2) суды общей юрисдикции; 3) арбитражные суды. Они (за исключением Конституционного Суда РФ) в свою очередь подразделяются на семейства в зависимости от инстанции и т.д. Род органов государственной власти субъектов РФ состоит из следующих видов: 1) глава субъекта РФ; 2) законодательные органы субъекта РФ; 3) органы исполнительной власти субъекта РФ. Подтип «органы местного самоуправления» составляют обязательно формируемые в соответствии с законом органы, и должностные лица местного самоуправления, имеющие собственную общую компетенцию: 1) представительные органы; 2) глава муниципального образования; 3) глава местной администрации с обеспечивающим его деятельность аппаратом (местной администрацией). При этом не обязательно, чтобы каждый компонент систематики имел дальнейшее одинаковое дробление на более мелкие элементы.

Формирование в Федеральном законе № 437-ФЗ органов публичной власти без указания на типовые и родовые признаки (связь с государством или местным самоуправлением), напоминает современные призывы зарубежных государств к отказу от гендера. Такие усреднения, по мнению автора, не допустимы в соответствии с нормами ст. 12 Конституции РФ. «Возможность установления оговоренного специального режима сама по себе служит важным сущностным признаком конструкции публичной власти и должна быть адекватно встроена в систему взаимоотношений между различными уровнями и ветвями государственной власти при сохранении существующей формы государственного устройства и формы правления»¹. Однако сегодня, как считает Е.С. Шугрина «в системе публичной власти должно обеспечиваться единство федеральных стандартов оказания государственных и муниципальных услуг; экономические основы для оказания услуг в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации ее субъектов и местного самоуправления; единство гарантий деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их ответственности»². Вполне очевидно, что в первой федеральной территории единство стандартов, сопровождаемое дифференциацией органов, не обеспечено.

Примечательно, что члены Совета «Сириус» (независимо от порядка замещения должности) занимают государственные должности РФ (ч. 3 ст. 10, ч. 6 ст. 12), которые устанавливаются в самом законе. Служащие администрации и аппарата Совета, судя по всему, состоят на должностях государственной гражданской службы, устанавливаемых указом Президента (ч. 3 ст. 10). Такое предположение вытекает из отсутствия точных указаний на это в самом Федеральном законе № 437-ФЗ. В нем лишь сказано, кто эти должности устанавливает. А часть 9 ст. 12 Федерального закона № 437-ФЗ (в нарушение всех

¹ *Зенин С.С.* Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях новой конституционной реформы // *Lex Russica* (Русский закон). Т. 73. № 12 (169). С. 44.

² *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // *Местное право*. 2020. № 3. С. 4.

принципов осуществления служебных и депутатских полномочий) дает возможность члену Совета, выполняющему свою компетенцию на непостоянной основе, совмещать деятельность с замещением любых государственных и муниципальных должностей, должностей службы, заниматься любой оплачиваемой деятельностью, в том числе участвовать в управлении любыми организациями, если это не противоречит законодательству. Помимо этого, всем членам Совета (независимо от того на постоянной или не постоянной основе они осуществляют деятельность) выплачивают ежемесячное денежное вознаграждение, а также ежемесячное и (или) ежеквартальное денежное поощрение (ч. 1 ст. 26 Устава ФТ «Сириус»).

Имущество на федеральной территории тоже не названо публичным. Оно муниципальное и государственное. У органов федеральной территории «Сириус» только имущественные права на государственное и муниципальное имущество, переданное в их ведение.

Из анализа следует, что, сформировав гибридные публичные органы, законодатель не стал принимать законодательство, дополняющее их деятельность. Не сформирована публичная служба и не выделена новая форма публичной собственности, не существует своих налогов. В настоящее время планируется внести изменения в НК РФ и дать возможность органа Федеральной территории устанавливать, изменять на своей территории местные налоги и налоги Краснодарского края, взимаемые на территории «Сириус» (предполагаемые изменения в НК РФ также не рассчитаны на все федеральные территории)¹. Все это говорит о том, что Федеральный закон № 437-ФЗ, как это часто сегодня бывает, решил точечную задачу, без комплексной проработки общей методологии и учета положений, составляющих основы конституционного строя, основываясь лишь на праве регулирования статуса федеральной территории федеральным законом. Этот

¹ См. подробнее: Проект Федерального закона № 1116411-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О федеральной территории «Сириус»» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 13.04.2021) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1116411-7> (дата обращения: 21.08.2021).

закон рассчитан лишь на одну федеральную территорию. Создание другой федеральной территории потребует нового законодательства и внесения изменений в НК РФ. Законодатель ограничился смешением (в сторону расширения) прав лиц, замещающих государственные должности на федеральных территориях, и закрепил за ними и за государственными гражданскими служащими право на осуществление местного самоуправления. В Федеральном законе № 437-ФЗ не закреплено определение публичной власти, новый вид службы, новая форма собственности и другие вопросы. В рубашке органов публичной власти остались все те же органы государственной власти, обладающие расширенными правами, как в сфере государственных предметов ведения, так и в вопросах местного самоуправления.

Вместе с тем на федеральных территориях, сформированных с учетом положений Конституции РФ, власть должна осуществляться не гибридными мультиорганами под названием «органы публичной власти», а территориальными структурными подразделениями федеральных органов государственной власти с сохранением их правового положения, компетенции, статуса должностных лиц и служащих, а также имущества и налогов.

Правовое регулирование статуса федеральных территорий осуществляется на основе современных подходов, предусматривающих детализированное, точечное объемное законодательство по каждому отдельному вопросу. По мнению О.А. Ежуковой, «буквальное лингвистическое толкование конституционного положения ч. 1 ст. 67 Конституции РФ: “Организация публичной власти на федеральных территориях (*множественное число.* – О.Е.) устанавливается указанным федеральным законом (*единственное число.* – О.Е.)” – позволяет сделать вывод о том, что, по мысли разработчиков конституционных поправок, именно единым федеральным законом должны регулироваться общие вопросы организации и функционирования публичной власти на любых федеральных территориях, а также порядок создания, упразднения и изменения границ таких территорий. Однако, к сожалению, на данный момент практика пошла по другому пути, а именно по пути принятия отдельных федеральных законов об отдельных федеральных территориях. При таком подходе вопросы создания, организации

публичной власти и в конечном итоге особенности статуса каждой конкретной федеральной территории могут быть урегулированы по-разному. То есть наличие положительных практик при создании единичных федеральных территорий не является гарантией соблюдения демократических процедур, связанных с созданием и функционированием федеральных территорий, в будущем»¹.

Таким образом, считаем, что форма публичного управления ФТ «Сириус» не отвечает ст. 3 и 12 Конституции РФ. Из этого следует, что ФТ «Сириус» должна быть снова преобразована в НТЦ «Сириус», а статусом федеральных территорий нужно наделять территории, где власть будет осуществляться федеральными органами государственной власти в целях, установленных в ст. 55 Конституции РФ. Общие принципы осуществления власти в таких территориях должны закрепляться в одном федеральном законе, а особенности регулирования предусматриваться нормативными правовыми актами федеральных территорий.

5.2. Организационные аспекты муниципального управления в городах федерального значения, ЗАТО и наукоградах

Особенности организации власти, формирования и структуры органов местного самоуправления в городах федерального значения, ЗАТО и наукограде, в отличие от других территорий со специальным правовым режимом управления, являются классическими и обусловлены определенными в Конституции РФ причинами.

Модель купажирования (как в ФТ «Сириус») в органах государственной власти функций государства и местного самоуправления уже была в постсоветской истории нашего государства. В период действия Федерального закона 1995 г. № 154-ФЗ в нашей столице был издан Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав

¹ Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 40.

города Москвы»¹ и Закон г. Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве»². В соответствии с ними «представительным органом городского самоуправления, представительным и законодательным органом государственной власти города Москвы являлась Московская городская Дума. Исполнительным органом городского самоуправления и исполнительным органом государственной власти города Москвы была Московская городская администрация, возглавляемая мэром Москвы. Префекты административных округов осуществляли в пределах своих полномочий исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территориях соответствующих округов. В качестве исполнительного органа городского самоуправления у Московской городской администрации были территориальные отделения в районах города Москвы – районные управы, являвшиеся органами власти районов. Районная управа обеспечивала решение вопросов местного значения, руководство хозяйственными и социальными службами района»³. Примечательно, что служащие этих территориальных органов государственной власти считались муниципальными. «Такой подход к решению проблемы заимствован из западноевропейского опыта организации власти в так называемых городах-государствах (Берлин, Вена, Мюнхен, Париж и т.д.). Однако подобная конструкция явно не соответствовала Конституции РФ»⁴. Но судебной системой эта гибридная модель была признана незаконной только через четыре

¹ Вестник Московской городской Думы. 1995. № 4.

² Вестник Московской городской Думы. 1997. № 1.

³ *Санаев А.С.* Развитие законодательства о муниципальной службе в контексте становления системы местного самоуправления в городе Москве в 1993–2007 гг. // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2008. № 2. С. 38.

⁴ *Муниципальное право Российской Федерации: учебник / А.В. Колесников.* Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2015. С. 341.

года после ее введения, сначала Московским Городским Судом¹, а затем Верховным Судом РФ².

В настоящее время муниципальное управление в г. Москве осуществляется органами местного самоуправления 146 внутригородских муниципальных образований в соответствии с особенностями, установленными ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ и Законом г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 26.01.2022) «Об организации местного самоуправления в городе Москве»³ (далее – Закон Москвы № 56). Существует три вида муниципальных образований: поселение, городской и муниципальный округ. Наличие разных видов муниципалитетов, не предусмотренное ч. 1 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ, требует, по мнению некоторых ученых, дополнения этого пункта словами: «В целях эффективного осуществления местного самоуправления законом города федерального значения могут устанавливаться виды внутригородских муниципальных образований»⁴. Думается, что само по себе наличие видового разнообразия не является нарушением Федерального закона № 131-ФЗ. А вот внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, допускающих видовую дифференциацию, может быть воспринято (как это часто бывает) в качестве призыва необходимости территориального разнообразия в городах федерального значения, что не всегда необходимо. На наш взгляд, заслуживает отдельного исследования соотношение статуса поселения, городского и муниципального

¹ Решение Московского Городского Суда от 26 декабря 2000 г. № 3-713/2000 «О признании противоречащим федеральному законодательству отдельных статей закона города Москвы “О районной Управе в городе Москве”» // Законы России. URL: https://lawrussia.ru/texts/legal_149/doc149a920x473.htm#:~:text=МОСКОВСКИЙ%20ГОРОДСКОЙ%20СУД.%20РЕШЕНИЕ.%20от,О.Г.%3В%20при%20секретаре%20Ахмедшиной%20М.И (дата обращения: 14.08.2021).

² Определение СК Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-ГО1-12 «Об уточнении решения Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению со дня вступления решения в законную силу отдельных положений Закона города Москвы “О Районной Управе в городе Москве”» // Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12022676/#ixzz73W9lsfGo> (дата обращения: 14.08.2021).

³ Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12, ст. 276; 2022. № 3, ст. 2.

⁴ Бычкова Е.И. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в городе Москве // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 40.

округа как вида внутригородского муниципального образования города федерального значения со статусом одноименных видов обычных муниципалитетов, осуществляющих местное самоуправление в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Данные виды муниципальных образований отличаются по многим параметрам. В Москве муниципалитеты – это внутригородские муниципальные образования, в которых формирующиеся органы имеют особенности. В них особые условия установления компетенции, налогообложения и правового регулирования. Поэтому для более дифференцированного подхода и во избежание аналогий, было бы логичнее изменить названия внутригородских муниципалитетов г. Москвы. Такое изменение в компетенции самих городов федерального значения, поскольку именно субъекты РФ устанавливают названия и виды муниципальных образований. По нашему мнению, самым простым способом достижения необходимой дифференциации является добавление в названии муниципального образования слова «внутригородской». Например, «Муниципальный округ Таганский» можно было назвать «Внутригородской муниципальный округ Таганский».

В Москве предусмотрены разные варианты общей модели, сокращенно-объединенная и сокращенно-компенсированная организационные модели, а также различные организационные схемы управления. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона Москвы № 56 во внутригородских муниципальных образованиях создаются стандартные виды органов местного самоуправления. Особенностью организации, как это и определено Федеральным законом № 131-ФЗ, является возможность у главы МО одновременного замещения должности председателя представительного органа и главы администрации (там, где глава МО не конкурсный). Обращает на себя внимание более серьезная детализация статуса не только главы МО, но депутатов и председателя представительного органа. В отличие от Федерального закона № 131-ФЗ и многих законов субъектов РФ в Законе Москвы № 56 подробно перечисляются формы деятельности депутатов с населением (ст. 13). Отдельно (что очень важно) закреплены обязанности отчета перед избирателями и своевременного ответа на обращения граждан (в отличие, например, от Новосибирской области, в которой

депутаты не признаны должностными лицами и не обязаны давать ответы на обращения). По мнению Н.Н. Мусиновой, «в этом, конечно, есть своя логика. Как известно, западная демократия основана на высокой степени ответственности каждого члена общества. В демократическом обществе, как правило, человека не надо принуждать к ответственно социальному поведению, здесь соблюдение демократических норм – стиль жизни. А наше общество только начинает осваивать эти нормы. Демократию нельзя привить, потребность в ней должна возникнуть у самих граждан. Поэтому нам представляется, что начатая реформа имеет и скрытую цель: помочь депутатам осознать свою ответственность перед избирателями»¹.

«Примечательно, что московский законодатель не воспользовался напрямую тем правом, которое ему предоставил его федеральный “коллега” – сделать формирование местной администрации необязательным... Поэтому формально местная администрация осталась во всех муниципальных образованиях, однако фактически имеет место подмена понятий: в общефедеральной модели также существуют аппараты представительных органов, однако назвать их местными администрациями было бы неправильно. Стоит также заметить, что московский законодатель использует применительно к аппарату Совета депутатов термин “исполнительно-распорядительный орган”, который федеральный законодатель использует как второе название местной администрации»². Действительно, п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона Москвы № 56 не оперирует понятием «администрация». Обязательным является наличие исполнительно-распорядительного органа, которым может быть аппарат Совета. Но эта норма диспозитивная. Аппарат не везде выполняет полномочия администрации. Например, п. 3 ч. 1 ст. 7 Устава Городского округа Щербинка³ предусматривает формирование полноценной

¹ Мусинова Н.Н. Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция // Управленческие науки. 2013. № 1 (6). С. 11.

² Трубилов Г.В. Некоторые проблемы институциональной организации местного самоуправления в г. Москве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 55.

³ Устав Городского округа Щербинка (принят решением Совета депутатов городского округа Щербинка Московской области от 30 октября 2007 г. № 176/38) (в ред. от 04.07.2017) // Щербинский вестник. 2007. № 43; 2007. № 47; Официальный сайт Городского округа Щербинка в г. Москве. URL: <https://adm.scherbinka->

администрации. Администрация формируется также в поселении Новофедоровское, в котором в соответствии с уставом¹ главой администрации является сити-менеджер (ст. 29), а представительный орган формируется по мажоритарной системе (ст. 21).

Сравнивая порядок избрания глав внутригородских районов городских округов с делением, можно констатировать, что во всех поселениях и муниципальных округах, а также городском округе Щербинка, порядок избрания главы МО более демократичный, чем в районах. Он устанавливается уставом. Избираться глава МО может либо на выборах, либо из состава представительного органа. Единственным исключением стал городской округ Троицк, в котором конкурсный порядок избрания главы МО установлен непосредственно Законом Москвы № 56 (п. 1 ч. 2 ст. 11). Индивидуальное правовое регулирование в этом городском округе определено его статусом наукограда. В нем предусмотрена общая укрупненная модель организации муниципального управления. Помимо стандартного обязательного набора органов в структуру органов местного самоуправления Троицка входит контрольно-счетный орган (контрольно-ревизионная комиссия) и Совет научного центра. В Совет научного центра «входят глава городского округа и иные лица, представленные главой городского округа, Советом депутатов и научной общественностью в соответствии с Положением о Совете научного центра, утвержденным Советом депутатов»² количеством до 15 человек. Все эти органы и руководители управлений, наделенных статусом юридического лица, имеют право издавать правовые акты городского округа (п. 4 ч. 1 ст. 35).

mo.ru/normativnye_dokumenty_administracii_gorodskogo_okruga_werbinka/ustav_municipalnogo_obrazovaniya/ (дата обращения: 17.08.2021).

¹ Устав поселения Новофедоровское (Принят решением Совета депутатов поселения Новофедоровское в городе Москве от 22 марта 2018 г. № 414/62) (в ред. от 28.05.2019) // Поселение Новофедоровское в городе Москве. URL: <https://новофедоровское.рф/city/ustav.php> (дата обращения: 17.08.2021).

² Ч. 3 ст. 31 Устава города Троицк (в ред. от 12.03.2020) (принят Решением Совета депутатов городского округа Троицк Московской области от 25 августа 2005 г. № 56/9) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570913392> (дата обращения: 15.08.2021).

Исследование организационных основ муниципального управления в г. Москве показывает, что в целом наличие определенных особенностей организации не умаляет прав граждан на осуществление самоуправления. Вопрос полноты прав и возможности их реализации населением или органами местного самоуправления, скорее лежит не в организационной, а в функциональной сфере, которая характеризуется сложностью правового регулирования взаимодействия различных уровней государственной власти Москвы и муниципалитетов. По мнению Н.Л. Пешина, «статус административного округа как административно-территориальной единицы, в рамках которой реализуются задачи государственного управления, в большей или меньшей степени ясен, а вот статус той территории, на которую распространяется юрисдикция управы района, требует уточнения. Неясно, является ли управа района своего рода формой децентрализации власти префекта или же это самостоятельный уровень власти, находящийся в особом отношении как с органами государственной власти города Москвы, так и с органами государственной власти административного округа и отдельно с органами местного самоуправления»¹. «В результате в городе сложилась ситуация, известная под названием “двоевластие”, когда на одной территории формально независимо по отношению друг к другу действуют две системы органов (органы государственной власти и органы местного самоуправления) с вроде бы общими задачами, но разными полномочиями и финансовыми возможностями»². По мнению некоторых ученых, «двоевластие на уровне районов настолько же лишнее, насколько и присутствие на этом уровне органов государственной власти в лице управ районов. Подтверждением может служить организация публичной власти на территории Новой Москвы, где в состав административных округов территориально входят поселения и городские округа,

¹ Пешин Н.Л. Территориальные основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 21.

² Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 75.

в которых функционируют только органы местного самоуправления»¹. Отсюда следует, что дискреционные полномочия московских властей по формированию системы местного самоуправления проявились в основном не в организации муниципального управления, а в компетенционном разделении, формировании доходных источников и функциональной модели взаимодействия государственной и муниципальной власти.

«В других субъектах Российской Федерации так же на самом близком к населению уровне власти присутствуют только органы местного самоуправления. Например, в Санкт-Петербурге – городе федерального значения – административные районы (аналогия московских административных округов) территориально разделены на внутригородские муниципальные образования, в которых функционируют полноценные органы местного самоуправления (муниципальный совет и администрация), и на этом самом близком к населению уровне публичной власти нет никаких органов исполнительной власти»².

Правовой основой организации муниципального управления в Санкт-Петербурге являются Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 (с изм. от 30 апреля 2021) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (далее – Закон Санкт-Петербурга № 420-79)³. Территория города распределена на 111 внутригородских муниципальных образования: 21 поселок, 9 городов и 81 муниципальный округ в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 (с изм. от 30.04.2021) «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»⁴.

Особенности организации управления, так же, как и в Москве, заключаются в возможности совмещения главой МО должности председателя

¹ Данько А.А. Проблемы становления местного самоуправления в городе федерального значения Москве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 47.

² Там же. С. 48.

³ Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 22. С. 21; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa, 30.04.2021 (дата обращения: 17.08.2021).

⁴ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 11. С. 5; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa, 30.04.2021 (дата обращения: 17.08.2021).

представительного органа и главы администрации. Право ее реализации передано на муниципальный уровень. Глава муниципального образования избирается непосредственно населением или из состава представительного органа (ч. 2 ст. 27 Закона Санкт-Петербурга № 420-79). А вот глава администрации может избираться на конкурсной основе. Так же, как и в г. Москве основой особенностей местного самоуправления является функциональная составляющая. По мнению ученых, проводящих анализ реализации местного самоуправления в городах федерального значения «властями Москвы и Санкт-Петербурга в общем, основная задача по управлению хозяйством городов, с сохранением их целостности вполне выполняется»¹.

В г. Севастополе правовой основой местного самоуправления служит Закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» (в ред. от 15 марта 2021 г.)² (далее – Закон Севастополя № 102-ЗС). Он закрепляет принципы организации муниципального управления в девяти муниципальных округах, состоящих из разного количества населенных пунктов и одном городе Инкермане, территориальный статус которых формируется в соответствии с Законом г. Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе»³. Статья 23 Закона Севастополя № 102-ЗС относит определение структуры органов местного самоуправления к уставам муниципальных образований. При этом статусы Совета (представительного органа), главы МО, депутата, контрольно-счетного органа и избирательной комиссии расписаны достаточно подробно. Порядок избрания главы МО из состава Совета един для всех муниципалитетов независимо от вида. Об администрации в законе говорится лишь на уровне определения, закрепленного в статье об основных понятиях и терминах

¹ *Теплов А.В., Зубарев Ю.А.* Система муниципального управления городов Москва и Санкт-Петербург: от реформы к поступательному развитию // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 3. С. 58.

² Севастопольские известия. 2014. 31 декабря; Законодательное Собрание города Севастополя. URL: https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2021/zakon_n_635_zs_ot_15_03_2021/opublikovanie/ (дата обращения: 19.08.2021).

³ Севастопольские известия. 2014. № 44-48 (1669).

(ст. 3). Есть мнение, что «такой подход законодателя субъекта РФ (в данном случае Севастополя) представляется неверным, т.к. в Федеральном законе перечислены органы МСУ, наличие которых является обязательным, и местная администрация входит в этот перечень (ст. 34). Следовательно, законодатель Севастополя вышел за рамки предоставленных ему полномочий»¹. Мы не разделяем такую позицию, если рассматривать правовое регулирование построения системы органов власти и ее правовое регулирование в комплексе. Например, в Уставе города Инкермана² не просто закреплён статус администрации (ст. 37), но и определена ее компетенция (ст. 38), а также статус и компетенция главы администрации (ст. 39), полномочия которого выполняет глава МО (ст. 32), являющийся также Председателем и заместителем Председателя городского Совета одновременно (ч. 2 ст. 27). При этом Совет может создавать обеспечения своей деятельности, помимо администрации еще и аппарат Совета. Таким образом, норма ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ не нарушена, поскольку, в конечном итоге, все органы сформированы. Более того, ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, с точки зрения правильного демократического правопонимания, соблюдена практически безупречно. У муниципалитетов должна быть степень свободы формирования административного аппарата. Устав не должен дублировать закон субъекта РФ, иначе он теряет свою актуальность. Единственным отличием Закона Севастополя № 102-ЗС от законов большинства субъектов РФ является переадресация полной свободы выбора системы и структуры органов местного самоуправления на муниципальный уровень. Некорректное правовое регулирование вопроса организации муниципального управления усматривается скорее в Уставе Гагаринского внутригородского муниципального образования³. В ст. 24 о

¹ Козодубов А.А. Организация местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 2. С. 16.

² Устав города Инкермана (утвержден решением Инкерманского городского Совета № 04/18 от 25 апреля 2015 г.) (в ред. от 25.09.2020) // Администрация города Инкерман // URL: <http://inkerman-gov.ru/gorod/ustav/> (дата обращения: 19.08.2021).

³ Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя Гагаринский муниципальный округ (принят Решением Совета Гагаринского муниципального округа от 1 апреля 2015 г. № 17 // Правительство Севастополя. URL: <https://sev.gov.ru/docs/255/5437/> (дата обращения: 19.08.2021).

структуре органов сказано, что местную администрацию «возглавляет глава Гагаринского муниципального округа либо лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности», а в ч. 2 ст. 38 «глава местной администрации» установлено, что «главой местной администрации является глава Гагаринского муниципального округа, избираемый Советом Гагаринского муниципального округа из своего состава и исполняющий полномочия председателя Совета Гагаринского муниципального округа». То есть многообразие вариантов общей статьи нивелируется единственным способом специальной нормы.

Наличие контрольно-счетных органов в Севастопольских внутригородских муниципальных образованиях не обязательно. Поэтому, как и в других муниципалитетах, они формируются в соответствии с уставами. Так, в Андреевском муниципальном округе¹ Севастополя наличие контрольно-счетного органа не предусмотрено, а в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 25 и ст. 41 Устава Балаклавского муниципального округа города Севастополя², он формируется и может совмещать работу по внешнему и внутреннему муниципальному финансовому контролю. Он также может осуществлять только внешний муниципальный финансовый контроль, передавая полномочия по внутреннему контролю финансовому органу местной администрации и взаимодействуя с ним.

Из анализа организационных основ муниципального управления в городах федерального значения можно сделать вывод, что во всех городах есть свои особенности. Несмотря на их небольшое количество, законодательство о местном самоуправлении отличается разнообразием в пределах норм Федерального закона

¹ Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя – Андреевский муниципальный округ (принят Решением Андреевского муниципального округа № 03/14 от 19 марта 2015 г.) (в ред. от 3 сентября 2020 г.) // Официальный сайт муниципального образования Андреевский муниципальный округ. URL: <https://sovetandreevka.ru/category/docs/ustav/> (дата обращения: 20.08.2021).

² Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя Балаклавского муниципального округа (принят Решением Совета Балаклавского муниципального округа № 3с-1-15 от 10 марта 2015 г.) (в ред. от 28.06.2021) // Официальный сайт внутригородского муниципального образования города Севастополя Балаклавский муниципальный округ // URL: <http://sovetbalaclava.ru/ustav/> (дата обращения: 20.08.2021).

№ 131-ФЗ. В сравнении с моделями организации в обычных муниципалитетах нет особой оригинальности, за исключением варианта выполнения исполнительно-распорядительных функций аппаратом представительного органа, как это встречается в муниципалитетах Москвы. Основные отличия от других муниципальных образований заключены в компетенционных и финансовых вопросах.

Одной из территорий с особенностями организации местного самоуправления являются закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО). Их количество постепенно уменьшается. На сегодня таких территорий всего 38¹. Их статус определяется специальным Законом РФ 1992 г. № 3297-1, который имеет приоритет по отношению к нормам другого законодательства (ч. 4 ст. 1). Это не случайно. На территории ЗАТО можно не просто устанавливать особенности организации местного самоуправления, но и в силу положений ст. 55 Конституции РФ ограничивать права граждан (жителей) на его осуществление. Организационно-функциональные особенности местного самоуправления установлены в ст. 4 Закона РФ 1992 г. № 3297-1. К таким основным особенностям относятся следующие положения:

- глава МО выбирается единственным установленным в ч. 3 ст. 4 закона способом – избрание на конкурсной основе;
- оригинальный состав конкурсной комиссии, создаваемой для отбора кандидатов на должность главы МО. Комиссия состоит из трех равных частей: 1/3 часть комиссии назначает представительный орган ЗАТО; 1/3 назначает Глава субъекта РФ, на территории которого находится ЗАТО; 1/3 назначает «руководителем федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, руководителем Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом” или руководителем

¹ Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» (в ред. от 16.02.2021) // СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 3019; 2021. № 8, ч. 2, ст. 1367.

Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» (абз. 4 ч. 3 ст. 4 Закона РФ 1992 г. № 3297-1). Законность единственно возможного особого способа замещения должности главы МО была обоснована Конституционным Судом РФ в Определении от 05 марта 2009 г. № 375-О-О¹.

Организационные особенности муниципальной власти ЗАТО представлены Законом РФ 1992 г. № 3297-1 в гораздо меньшем объеме, нежели особенности в сферах: землепользования; совершения сделок с недвижимым имуществом на территории ЗАТО; мер поддержки граждан, проживающих в ЗАТО; бюджетирования; взаимодействия с органами государственной власти по вопросам режима безопасности², согласования стратегии экономического развития, генерального плана ЗАТО, проектов планировки территории и резервирования земель для муниципальных нужд. В случае, если ЗАТО относится к территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), то на его территории дополнительно создается Управляющая компания (далее – УК) и наблюдательный совет³, в состав которого входят представители исполнительно-распорядительных

¹ Определение Конституционного Суда РФ 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 Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

² Например, Глава городского округа ЗАТО Светлый по согласованию с органами ФСБ России имеет право принимать решение о допуске на территорию ЗАТО граждан и автомобильного транспорта (п. 4.1 Инструкции по пропускному режиму на территорию контролируемой зоны городского округа закрытого административно-территориального образования Светлый от 15 ноября 2019 г. // Администрация городского округа ЗАТО Светлый // URL: https://zatosvetly.ru/city/turizm/blank_zayavki_na_oformlenie_vremennogo_propuska_dlya_prokhoda_na_territoriyu_kontroliruemoj_zony_zat.php (дата обращения: 19.08.2021).

³ Состав, порядок формирования и компетенция наблюдательного совета более подробно отражены в Приказе Минвостокразвития России от 27 февраля 2015 г. № 20 «Об утверждении положения о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития» (в ред. от 01.04.2020) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 36 и Приказе Минэкономразвития России от 19 декабря 2016 г. № 816 «Об утверждении Положения о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории Российской Федерации, за исключением территории Дальневосточного федерального округа» (в ред. от 07.02.2019) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации // URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitija-rossii-ot-19122016-n-816-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 27.08.2021).

органов местного самоуправления. Управляющая компания наделяется достаточно обширной компетенцией не только в сфере публичного управления, но и по вопросам управления государственным, муниципальным имуществом и объектами инфраструктуры ТОСЭР¹.

В некоторых ЗАТО существуют коллизии норм, определяющих порядок замещения должности главы МО. С 3 июля 2016 г. в соответствии с Законом РФ 1992 г. № 3297-1 глава МО в ЗАТО избирается из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Вместе с тем, до изменений в 2019 г.² устава «ЗАТО город Заозерск», глава этого города избирался из состава Совета. После внесения изменений 4 марта 2019 г. глава «ЗАТО город Заозерск» должен избираться на конкурсной основе и возглавлять администрацию (ч. 1 ст. 25), а председатель Совета депутатов в соответствии с п. 17 ч. 5 ст. 24.1 Устава имеет полномочия по заключению контракта с главой «ЗАТО город Заозерск». Из системного единства этих положений выявляется нестандартная и незаконная модель, в которой с главой МО – выборным должностным лицом, заключается контракт.

Первоначально особенности местного самоуправления, определяемые наличием в муниципальном образовании научно-производственного комплекса, ведущего разработки и исследования по приоритетным направлениям развития науки, технологий³ и техники, осуществлялось в наукограде, особенности местного

¹ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2015 г. № 390 «О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития» (в ред. от 04.05.2021) // СЗ РФ. 2015. № 18, ст. 2110; 2021. № 20, ст. 3380.

² Решение Совета депутатов закрытого административно-территориального образования город Заозерск Мурманской области от 4 марта 2019 г. № 101-3839 «О внесении изменений и дополнений в Устав закрытого административно-территориального образования город Заозерск Мурманской области, принятый решением Совета депутатов ЗАТО город Заозерск от 12 мая 2016 г. № 38-3422» // Официальный сайт органов местного самоуправления ЗАТО город Заозерск. URL: <https://www.zatozaozersk.ru/dokumenty/ustav-zato-goroda-zaozerska/> (дата обращения: 19.08.2021).

³ Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня

самоуправления которого регулировались Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 70-ФЗ). По сути, все организационные отличия этой территории сводятся к двум особенностям. Во-первых, независимо от вида административно-территориальной единицы и ее соответствия требованиям п. 3.3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальному образованию присваивается статус городского округа со всеми вытекающими из этого статуса особенностями управления. Во-вторых, в наукограде может формироваться дополнительный научно-консультативный орган – научно технический совет, статус которого регулируется муниципальным нормативным правовым актом представительного органа (ч. 2, 3 ст. 8.1 Федерального закона № 70-ФЗ). Однако по сравнению с особенностями других территорий с особым правовым регулированием, осуществляющих деятельность по развитию технологий и бизнеса, данные положения вряд ли можно признать особенностями, имеющими серьезные расхождения с обычными городскими округами. А формирование иных органов, подобных научно-техническому совету, не запрещено и может быть реализовано в любом муниципалитете. Основным отличием от других муниципальных образований является не столько организация местного самоуправления, сколько взаимодействие муниципального образования с федеральными органами исполнительной власти по вопросам развития науки, техники, технологий, а также наличие государственной поддержки, оказываемой в обязательном порядке и возможность международного научного и научно-технического взаимодействия. При чем из положений закона явственно вытекает, что планируемые и реализуемые разработки идут не на благо конкретных бизнесменов (резидентов наукограда), инвесторов или управляющих компаний, а служат прогрессу самого муниципального образования и развитию приоритетных для страны направлений науки, техники и технологий.

критических технологий Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2015) // СЗ РФ. 2011. № 28, ст. 4168; 2015. № 51, ч. 3, ст. 7313.

¹ СЗ РФ. 1999. № 15, ст. 1750; 2015. № 17, ч. 4, ст. 2475.

5.3. Особенности организации муниципальной власти на территориях с особыми экономическими преференциями

Организационные особенности местного самоуправления во множестве муниципальных образований из 25 субъектов, входящих в состав районов Крайнего Севера¹ и приравненных к ним местностях не определены с точки зрения отношения их именно к этой категории муниципалитетов. Статья 82.1 Федерального закона № 131-ФЗ определяет лишь особенности осуществления части закупок для обеспечения муниципальных нужд и жизнедеятельности населения. Вопросы закупок продовольствия, топливно-энергетических ресурсов, товаров производственно-технического назначения решаются органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 1, 2 ст. 82.1). Закупкой иных товаров занимаются органы местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления определены Федеральным законом № 131-ФЗ в отношении сельских поселений и поселений с численностью менее 100 (300) человек, расположенных на межселенных территориях.

Многие муниципальные образования девяти субъектов РФ (в четырех регионах все муниципалитеты), входящих в число районов Крайнего Севера, одновременно относятся к Арктической зоне РФ. Их перечень установлен в ч. 3 ст. 2 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ), который помимо муниципальных образований относит к Арктической зоне и 54 участка континентального шельфа³. Данный закон, определяя в качестве инфраструктуры

¹ Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» (в ред. от 06.12.2016) // СЗ РФ. 2000. № 22. ст. 2316; № 23 (уточнение); 2016. № 50, ст. 7120.

² СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4503; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5178.

³ Распоряжение Правительства РФ от 16 декабря 2020 г. № 3371-р «Об определении участков континентального шельфа Российской Федерации, на которых применяются меры государственной поддержки» // СЗ РФ. 2020. № 52, ч. 2, ст. 8913.

многие объекты, относящиеся обычно к муниципальному имуществу, не причисляет органы местного самоуправления к управляющим субъектам, выполняющим функции поддержки предпринимательской деятельности. Эти полномочия выполняют лишь уполномоченные федеральные органы и управляющие компании (далее – УК), создаваемые Правительством РФ в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ). Функциональные особенности деятельности органов местного самоуправления по вопросам планировки территории, градостроительного зонирования, строительства, архитектурно-строительного проектирования и реконструкции объектов капитального строительства определяются Федеральным законом № 193-ФЗ. Полномочия по этим вопросам могут перераспределяться между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ. Особенности также затрагивают полномочия органов местного самоуправления по вопросам муниципального контроля (ст. 13 Федерального закона № 193-ФЗ).

«Значение Арктики обуславливают следующие факторы: во-первых, изменение климатических характеристик, позволяющие планировать (прогнозировать) стабильную хозяйственную деятельность в условиях Крайнего Севера, во-вторых, прогнозные данные о запасах углеводородов, полезных ископаемых в Арктической зоне в условиях общего истощения существующих запасов углеводородов в мире и прогноза о повышении спроса/потребления энергоресурсов в целом, в-третьих, возможность использования логистических возможностей Северного морского пути и богатейших биоресурсов Арктики, наконец, в-четвертых, военно-стратегическое значение Арктической зоны»². Этим как раз и определяется возможность видоизменять порядок управления, и в рамках

¹ СЗ РФ. 2015. № 1, ч. 1, ст. 26; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188.

² Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // Lex russica. Москва. 2018. № 7. С. 115.

ст. 55 Конституции РФ, формировать ограничительные особенности прав на местное самоуправление. Вместе с тем умаление роли органов и должностных лиц в поддержке предпринимательства, на наш взгляд, не оправдано. Органы муниципального управления могли бы осуществлять содействие в этой деятельности. Например, помощь Общественному совету Арктической зоны¹ в реализации его задач, определенных в ч. 2.1 Приказа Минвостокразвития России № 131. Однако органы местного самоуправления, как ни странно, не только не включены в состав совета, но даже не входят в число имеющих право быть приглашенными на заседание совета без права голоса. Как наиболее приближенные к населению, органы муниципального управления могли бы содействовать в мониторинге взаимодействия между малочисленными коренными народами и резидентами Арктической зоны (п. 1 ч. 2.1 Приказа Минвостокразвития России № 131), а также принимать участие в разработке и реализации мероприятий по охране арктической природной среды (п. 2 ч. 2.1 Приказа Минвостокразвития России № 131). Участие органов местного самоуправления в развитии Арктической зоны обусловлено и программно-целевым принципом стратегического планирования (ч. 13 ст. 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²), требующем согласования стратегий социально-экономического развития всех уровней. Однако роль органов местного самоуправления в развитии экономики Арктики минимизирована. Примечательно, что с февраля 2021 г. даже земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности предоставляются в аренду резидентам Арктической зоны не органами местного самоуправления, а УК от имени органов местного самоуправления³. Из чего следует, что государство все меньше «доверяет» органам

¹ Приказ Минвостокразвития России от 2 сентября 2020 г. № 131 «Об утверждении Положения об Общественном совете Арктической зоны Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minvostokrazvitija-rossii-ot-02092020-n-131-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 23.08.2021) (далее – Приказ Минвостокразвития России № 131).

² СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378; 2020. № 31, ч. 1, ст. 5023.

³ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2021 г. № 91 «Об утверждении Правил предоставления управляющей компанией Арктической зоны Российской Федерации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной

муниципального управления решение государственных задач, ограничивает в собственной компетенции, передавая ее аффилированным управляющим компаниям, не ценит их роль в деле развития Арктической зоны, характеризующемся отсутствием диверсификации процесса и нарастающей концентрацией функций у представителей государства.

Частичная или полная передача полномочий по управлению различными территориями управляющим компаниям стала обыденностью в российской системе публичного управления. Вместо того, чтобы развивать местное самоуправление, государству гораздо проще сформировать конгломерат управленцев, которые, вооружившись ценными указаниями «сверху», в режиме ручного управления будут выполнять функции, присущие органам публичной власти. Это хороший способ обхода конституционных положений о формах осуществления власти. Достаточно объявить территорию «особой» и можно вводить ограничения. Правда, ограничения зачастую обоснованы не целями, закрепленными в ст. 55 Конституции РФ, а различными надобностями в развитии инноваций, технологий, экономики территории.

В муниципальных образованиях, входящих в территорию свободного порта Владивосток (СПВ), наряду с целью ускорения социального и экономического развития в границах порта, развития международной торговли и использования географических преимуществ территории, создания и развития технологий, существует цель «обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, органов местного самоуправления, общественности, предпринимателей и инвесторов в целях развития свободного порта Владивосток»¹. Так же, как и в Арктической зоне, создается УК на основе Федерального закона № 473-ФЗ. Она может осуществлять

собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 6, ст. 989.

¹ Ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 2015. № 29, ч. 1, ст. 4338; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188 (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).

не только собственную компетенцию, но и полномочия органа федеральной власти, переданные ей на основе соглашения. В отличие от Арктической зоны на территории СПВ создается наблюдательный совет, имеющий обширную компетенцию, в том числе по координации взаимодействия между органами государственного и муниципального управления. В состав наблюдательного совета входят помимо широкого набора представителей органов исполнительной власти (начиная с Заместителя Председателя Правительства РФ), главы муниципальных образований, представители ассоциаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей. Подобные нормы о наблюдательном совете наблюдаются в ЗТР. Единственное отличие – в совет ЗТР входят не главы МО, а представители исполнительно-распорядительного органа. Аналогичным образом создается УК, которой может передаваться компетенция уполномоченного федерального органа¹.

В этих особых экономических зонах, органы местного самоуправления хоть каким-то образом участвуют в организации развития территории. Однако их реальная работа и контрольные полномочия в отношении резидентов свободного порта и УК сильно ограничены. Органы, уполномоченные проводить проверки в рамках муниципального контроля в Арктической зоне, ТОСЭР и муниципалитетах СПВ в соответствии с ч. 4.1 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), проводят их только в соответствии с законодательством об этих территориях. Во всех этих законах существуют отсылки на особый порядок, устанавливаемый Правительством РФ. Например, в СПВ все проверки в рамках муниципального контроля проводятся совместно с органами, уполномоченными на проведение государственного

¹ Части 4, 5 ст. 7, ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2011. № 49, ч. 5, ст. 7070; 2020. № 17, ст. 2725 (далее – Федеральный закон № 392-ФЗ).

² СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188.

контроля¹. В случае, если муниципальный контроль в отношении резидентов СПВ проводится в рамках внеплановой проверки в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, то решение о ее проведении согласовывается с Минвостокразвития России, которое может его не согласовать². Аналогичный порядок осуществления муниципального контроля предусмотрен в Арктической зоне и ТОСЭР (ч. 4.1 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ). Такие нормы оказывают сильное ограничение на проверку резидентов. «Контроль над деятельностью УК не предусмотрен вообще, вероятно, авторы полагают, что в данном аспекте будут применяться соответствующие положения корпоративного законодательства РФ со всеми вытекающими последствиями»³. Учитывая, что развитие свободного порта Владивосток входит в сферу публичных интересов, но реализация этой цели осуществляется резидентами, представляющими частные интересы, некоторые ученые считают, что в этом узле заинтересованностей может скрываться коррупциогенный фактор под названием «реализация негосударственных интересов»⁴ и предлагают его включение в «Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵. Под содержанием этого фактора

¹ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2016 г. № 729 «О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов свободного порта Владивосток органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (вместе с «Правилами проведения совместных плановых проверок резидентов свободного порта Владивосток органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля») // СЗ РФ. 2016. № 32, ст. 5111.

² См. подробнее: Приказ Минвостокразвития России от 1 сентября 2015 г. № 167 «Об установлении Порядка согласования внеплановых проверок, а также заявленных органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля оснований для их проведения в отношении резидентов свободного порта Владивосток» (в ред. от 07.11.2017) (Зарегистрировано в Минюсте России 18.01.2016 № 40603) / Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minvostokrazvitija-rossii-ot-01092015-n-167/> (дата обращения: 25.08.2021).

³ Горян Э.В. Теоретические и практические проблемы антикоррупционной экспертизы законодательства (на примере Федерального закона от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток») // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1212.

⁴ Там же. С. 1213.

⁵ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной

предлагается понимать «осуществление интересов, планов, использование служебного положения в целях личной выгоды, содействия физическим и юридическим лицам извлечению ненадлежащей выгоды на основе неэффективного использования бюджетных средств в ущерб государственным интересам»¹.

Ограничивается и компетенция органов муниципального управления в некоторых сферах. Например, в таких как медицинское обслуживание населения, образование и др.

Территории Крайнего севера, Арктической зоны, ИЦ «Сколково», других ИНТЦ, ОЭЗ, ТОСЭР, ЗТР, как правило, не имеют особой организационной модели и схему управления, но организация осуществления публичных функций в них иная, нежели в обычных муниципальных образованиях. Особенности организации муниципального управления обусловлены не столько изменением перечня самих органов местного самоуправления, сколько способом ограничения их функциональности. Первый способ – выведение органов местного самоуправления, полномочия которых осуществляют УК, за пределы территории, как это происходит в ИЦ «Сколково» в соответствии с ч. 4 ст. 20 Федерального закона № 244-ФЗ. Второй способ – это обычная, законодательно урегулированная передача значительной доли компетенции органов местного самоуправления управляющей компании. Такой вариант не всегда соответствует ст. 55 Конституции РФ, однако находит широкое применение.

Цели создания территорий, в результате которых происходит ограничение на местное самоуправление, несколько разнятся. В Арктической зоне это экономическое развитие зоны; «стимулирование и активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации; создание экономической основы для опережающего социального развития и улучшения качества жизни»². В ИНТЦ ограничения осуществляются «в целях

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») (в ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084; 2017. № 29, ст. 4374.

¹ *Бырдин Е.Н., Воронина Ю.И.* Коррупциогенные нормы, выявляемые в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Академический вестник. 2015. № 1(31). С. 77.

² Часть 2 ст. 1 Федерального закона № 193-ФЗ.

реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, коммерциализации их результатов, расширения доступа граждан и юридических лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах»¹. В ТОСЭР «в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»². «Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»³. В ЗТР резидентам предоставляют государственную поддержку «в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику»⁴. Целью создания инновационного центра «Сколково» является «развитие исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов»⁵. Из этого якобы разнообразия можно выделить основные цели формирования территорий с особым режимом управления: 1) повышение инвестиционной привлекательности, т.е. попытка привлечь финансы из частных источников; 2) научные разработки и коммерциализация их результатов. Такие цели стоят перед тысячами муниципальных образований, бизнесменов и научных организаций, но

¹ Статья 1 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ, 2017. № 31, ч. 1, ст. 4765; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5179 (далее – Федеральный закон № 216-ФЗ).

² Пункт 3 ст. 2 Федерального закона № 473-ФЗ.

³ Статья 3 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3127; 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188 (далее – Федеральный закон № 116-ФЗ).

⁴ Пункт 1 ст. 2 Федерального закон № 392-ФЗ.

⁵ Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (в ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 4970; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5160. (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ).

льготные условия осуществления деятельности создаются не везде. Надо отметить, что ни одна из этих целей не соответствует условиям ст. 55 Конституции РФ и не может стать основанием ограничения прав граждан на местное самоуправление, получение качественных муниципальных услуг и привлечение должностных лиц местного самоуправления к ответственности.

«Обобщая вышесказанное, можно заметить, что в процессе экономических реформ государство постепенно из регулятора общественных отношений все больше превращалось в предпринимателя-монополиста. У российского законодателя, в отличие от советского, во многих случаях прослеживается желание перестроить публичные правоотношения в понятные предпринимателю гражданско-правовые. Система законодательства превращается в систему договоров. Как в нашем случае: ты мне инвестиции, а я тебе налоговые льготы. Понятие “государственные функции” уже давно пытаются заменить понятием “государственные услуги”. Осталось только огласить весь преЙскурант»¹.

Особенности организации местного самоуправления на этих территориях проявляются двояко. Во-первых, в систему публичной власти дополнительно включается УК. Во-вторых, наличие УК, обладающей публичными полномочиями, логически требует наполнения компетенционного блока её правового статуса полномочиями за счет других субъектов управления – органов государственной и муниципальной власти. При этом УК не просто осуществляет полномочия по вопросам местного значения, она их реализует с определенными оговорками. Например, УК в ИЦ «Сколково» в соответствии со ст. 5 Федерального закона создает или организует создание частных образовательных организаций для организации получения от дошкольного до среднего общего образования (п. 17 ч. 1 ст. 5), а также с помощью частной системы здравоохранения организует оказание жителям медицинской помощи (п. 20 ч. 1 ст. 5). По мнению экспертов, «данные положения свидетельствуют, что лица, находящиеся на территории Центра, не будут обеспечиваться бесплатной медицинской помощью, а также бесплатным

¹ Цыганков Э. Закон под кластер // ЭЖ-Юрист. 2016. № 3 (906). С. 6.

дошкольным, основным общим и средним профессиональным образованием»¹. УК обладают ограничительными полномочиями для проживающего на территории населения. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 17.1 Федерального закона № 244-ФЗ УК может принимать решение об оборудовании дорог устройствами, ограничивающими проезд транспорта неограниченного круга лиц. Тем самым она не только решает вопрос транспортной безопасности на территории «Сколково», но и вторгается в категорию особой компетенции органов публичной власти, по ограничению конституционных прав граждан на свободу передвижения. Отсутствие на территории ИЦ «Сколково» органов местного самоуправления умаляет права граждан на обращение в них. На территории ТОСЭР УК осуществляет решение вопросов местного значения. Это «влечет фактическое устранение муниципальной власти от публичного управления в довольно существенной его части. Возникает закономерный вопрос: если население не будет удовлетворено решением данных вопросов, то к кому оно должно обращаться? К органам местного самоуправления, которые юридически лишены данных полномочий, или к управляющей компании, которая юридически не несет ответственности перед населением за ненадлежащее решение данных вопросов?»².

Реализация компетенции УК ИЦ «Сколково» и другими УК сопровождается принятием нормативных правовых актов. Из всего этого следует, что осуществление полномочий органов публичной власти управляющими компаниями происходит гипертрофированно. Это приводит к искажению публичных полномочий и нарушению гражданских прав. Это делает систему управления в «Сколково» сомнительно-конституционной. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П четко отметил, что Конституция РФ «не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим

¹ Еременко В.И. Об инновационном развитии экономики Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 12. С. 11.

² Усманова Р.М. Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 56.

в выполнении функций публичной власти... такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»¹.

В качестве особенности всех УК «выступает распространение управленческих функций по территориальному признаку, что еще больше роднит компании с органами государственной власти»². Гриценко Е.В., констатируя факт придания УК и фондам статуса юридических лиц публичного права, пишет: «Это обстоятельство никак не может отменить необходимость соблюдения конституционных принципов передачи публично-властных полномочий, публичных функций и задач иным субъектам независимо от правовой формы их организации. Возникают проблемы с реализацией не только конституционных основ демократического государства, но и принципов самостоятельности местного самоуправления, защиты конкуренции, федеративного устройства, правового государства»³. Это справедливо. По мнению Т.К. Ковалевой, «необходимость любого вторжения в создание исключительного режима для конкретного кластера должна быть тщательно продумана и обоснована, в том числе и в сфере правового регулирования институтов публичной власти. В этой связи представляется спорным подход, при котором создается особый правовой режим регулирования институтов публичной власти на территории кластера и/или его части, и функции институтов публичной власти передаются от органов местного самоуправления к любому другому контрагенту... Создание управляющих компаний в качестве инструмента управления на территории кластера или инновационного центра может не только усилить административную нагрузку и привести к управленческим проблемам, но и поставить под сомнение существование самой кластерной структуры и ее инновационного элемента, и, наконец, привычных

¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22, ст. 2491.

² Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) // Lex russica (Русский закон). 2017. № 2. С. 35.

³ Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 115.

начал местного самоуправления»¹. Такая позиция не находит отклика у законодателя, т.к., «несмотря на строгую иерархичность, заложенную в механизм установления правового пространства Российской Федерации, в последние годы все шире становится практика предоставления отдельным территориям специальных правовых режимов – особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, зоны территориального развития, закрытые административно-территориальные образования и т.п., обусловливающих, как правило, некие налоговые и административные преференции или, напротив, ужесточающих отдельные административные режимы»².

Ученые также констатируют, «что при наличии практики реального делегирования отдельных властных полномочий субъектам частного права у российского законодателя отсутствует общая концепция, определяющая общие условия и правила такого перераспределения компетенции»³. По мнению Полномочного представителя Правительства РФ в Совете Федераций Федерального Собрания РФ (бывший замминистра Минэкономразвития РФ) Живулина В.А. «многообразие инструментов поддержки инвесторов, которые формировались несколько лет, привело к тому, что была порождена путаница в преференциальных режимах, которые работают на 500 площадках, и мало кто знает, чем они отличаются друг от друга»⁴. Управление каждым видом особых территорий, имеющих примерно одинаковый набор целей, осуществляется на основе норм собственного закона. «Сколково» и иные инновационные центры, по идее, должны формироваться по единым принципам. Однако для «Сколково» действует специальный закон. Судя по всему, в России законы стали

¹ Ковалева Т.К. Кластеры и инновационные центры: нужны ли особенности местного самоуправления. 2016. № 1. С. 203.

² Черногор Н.Н., Емельянов А.С. Пространственно-правовая матрица современной России // Журнал российского права. 2020. М.: Норма. № 5. С. 12.

³ Романовская О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний). С. 41.

⁴ «Перезагрузка» инструментов развития территорий // Российский инвестиционный форум – 2020. URL: <https://rusinvestforum.org/news/«perezagruzka»-instrumentov-razvitija-territij> (дата обращения: 15.03.2020).

классифицироваться на две категории: 1) для всех; 2) для отдельных граждан и территорий.

Ученые считают, что «такая обширность перечня территорий с теми или иными особенностями осуществления местного самоуправления начинает наводить на мысль, что общие принципы организации местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, просто мешают жить и инновационно творить, и на территориях, где надо наладить жизнь, их надо видоизменять. Странноватый подход. Наверное, пора уже серьезно проанализировать, что дают особенности устройства местной власти на таких территориях, действительно ли они приводят к достижению тех целей, во имя которых были устроены, не повышают ли риски коррупции, злоупотребления властью, ущемления интересов жителей таких территорий, снижения защищенности их прав и гарантий»¹. Однако анализ законодательства показывает, что все больше территорий в Российской Федерации стали жить по особым нормам. И хотя они считаются особыми, рано или поздно постоянный рост их количества приведет к тому, что особые территории превратятся в обычные, а стандартные муниципальные образования станут исключением. Во всех этих кластерах с особым режимом проявляется общая тенденция ограничения власти субъекта РФ и органов местного самоуправления вопреки всем постановлениям Конституционного Суда РФ о запрете ограничения прав на местное самоуправление. И здесь напрашивается один из трех выводов. Либо существующие формы публичного управления показали свою несостоятельность в решении государственных и муниципальных (в том числе экономических) задач и назрела необходимость изменения сложившейся стандартной системы публичной власти. Либо федеральная власть «отодвигает» органы публичного управления других уровней, ответственные за развитие территории перед населением, от части экономически-выгодных публичных функций и передает их управляющим компаниям, которые формируются

¹ *Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ. С. 55.

Правительством РФ из аффилированных лиц. Третий вывод представляет собой сумму первых двух.

Мы считаем, что развитие экономики, сопровождаемое ростом благосостояния населения, должно являться основной стратегией современной России. Однако решение задач, направленных на достижение цели, не должно осуществляться базарными способами, преследующими адресную выгоду для конкретных субъектов. Для достижения прогресса в управлении, сопровождаемого экономическим эффектом, необходимо одновременно и рационально сбалансировать два логически-правовых противоречия:

1. Слишком точечное и объемное правовое регулирование экономических отношений не сможет служить повышению оперативности принятия важных и быстрых решений, влияющих на развитие экономики и инвестиционный климат, но большое видовое, климатическое и целевое разнообразие территорий с особым правовым регулированием требует индивидуального правового подхода.

2. Существует конституционная система осуществления публичной власти, включающая федеральные органы, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Другие органы не предусмотрены. Огульная передача большого количества публичных полномочий негосударственным (и даже коммерческим) организациям незаконна и нарушает права граждан, тогда как государство призвано, в первую очередь, оберегать и защищать их. Однако цель экономического развития и эффективного инвестирования требует профессионального подхода и привлечения к управлению специалистов, объединенных в одной организационной структуре (той же УК).

Представляется, что решение этих сложных антиномий возможно с применением следующего алгоритма:

1. С помощью мониторинга существующих территорий с особым правовым регулированием необходимо классифицировать их по целевому предназначению (развитие экономики территории и инвестирование в нее; инвестирование в экономику государства с использованием преимуществ территории; оборона;

развитие инноваций, науки и техники; образование, выявление обучение и воспитание талантов и т.д.).

2. Сформулировать и принять унифицированное законодательство (с учетом широкого профессионального и общественного обсуждения) об общих принципах управления каждым видом территории. Особенности отдельно взятых территорий должны регулироваться нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований. Правовые акты управляющей компании должны регламентировать только деятельность резидентов особой территории.

3. Управляющая компания конкретной территории, имеющая статус акционерного общества, должна создаваться не только Правительством РФ. В ее формировании должны принимать долевое участие субъекты РФ и муниципальные образования. Число представителей каждого уровня власти должно быть равным. Порядок их формирования должен быть прозрачным. Состоять они должны из специалистов (в том числе ученых) в области экономики, права и отраслей развития с учетом вида территории.

4. Компетенция УК не должна содержать публичных полномочий по решению вопросов местного значения. К функциям управляющих компаний должны быть отнесены следующие направления: а) работа с документами резидентов и принятие решений о соответствии их деятельности требованиям законодательства; б) организация деятельности резидентов территории; в) посредничество между резидентами и органами публичной власти для решения проблем резидентов территории с особыми экономическими преференциями. Она не должна включать в себя хозяйственные функции и компетенцию по управлению муниципальным имуществом, не должна решать вопросы транспортного обслуживания, строительства, газо-, водо-, электроснабжения и другие вопросы местного значения, поскольку не подотчетна населению и не ответственна перед ним как органы местного самоуправления.

5. УК должна иметь эксклюзивные права на взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам, связанным с деятельностью резидентов на особой территории, а не публичные

полномочия. Их обращения должны оперативно решаться в кратчайшие сроки, предусмотренные принятым законом. УК должна представлять собой систему «одного окна» как МФЦ. В свою очередь органы публичной власти должны оказывать незамедлительное, но профессиональное и законное содействие УК в целях реализации поставленных задач. Законом должно быть предусмотрено применения регуляторной песочницы. «В Российской Федерации регуляторные «песочницы» возможны в нескольких сферах. В их числе медицина, транспорт, сельское хозяйство, финансовая деятельность, торговля, строительство, предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, промышленность, связь и иные направления»¹. УК должна обладать преференциями и первоочередными правами при решении земельных и иных имущественных и инфраструктурных вопросов в целях содействия работе резидентов, но не должны решать эти вопросы сами.

б. Органы местного самоуправления и органы государственной власти должны будут согласовывать свои стратегии экономического развития, планы по приватизации и иные инфраструктурные и имущественные долгосрочные (годовые и более) планы с УК территории. В этом случае отпадет необходимость в наблюдательных советах.

Такая система будет способствовать сохранению прав граждан и развитию публичной власти.

¹ Экспериментальные правовые режимы // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/ (дата обращения: 27.08.2021).

Глава 6. Организационно-правовое участие органов государственной власти в процессе привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

6.1. Институт ответственности как имманентный элемент организации муниципального управления

Интеграция местного самоуправления в единую систему публичной власти проводится посредством различных организационных механизмов. Одним из компонентов организации является институт ответственности. Не случайно нововведенная в 2020 г. ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет за органами государственной власти право участия как в назначении на должность должностных лиц местного самоуправления, так и в освобождении их от должности. Это дает новый импульс актуализации тематики ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством или с непосредственным участием государства.

«Вопрос о том, что понимается под юридической ответственностью, какой смысл вкладывается в это понятие, является вопросом методологии любого фундаментального или прикладного исследования»¹.

Важную роль в реализации стандартов, обеспечивающих защиту прав местного самоуправления, играет Европейская хартия местного самоуправления. В свое время она послужила ориентиром формирования национального законодательства в этой сфере, включая и проблемы юридической защиты местного самоуправления. В п. 1 ст. 3 Европейской хартии закреплено, что «местное самоуправление означает право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и

¹ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. 2-е изд. М.: Юриспруденция, 2012. С. 6.

решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел»¹.

Статья 15 Конституции РФ, обязывающая органы власти, граждан и их объединения соблюдать Конституцию РФ и законы, является основой юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Роль Конституции РФ здесь фундаментальна, поскольку «ею определяются общие (универсальные) правила праворегулирования, правореализации предусмотренных ею же предписаний, не устанавливая каких-либо открытых требований к отраслевой принадлежности какой-либо юридической нормы»². Иными словами, Конституция РФ выполняет задачи организационной консолидации указанных норм и упорядочения их оформленных носителей (источников права) в структуре российской правовой системы³.

Согласно дефиниции, закрепленной в п. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, «местное самоуправление – это форма власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение... вопросов местного значения. Таким образом, уже в определениях местного самоуправления заложен деонтологический (логико-нормативный) смысл принципа ответственности органов местного самоуправления. А сам принцип ответственности имплицитно вписывается в систему общественных отношений, возникающих на местном уровне»⁴.

Ответственность – это социальные установки к индивидам, которые призваны обеспечить нормальное функционирование общества⁵. Ученых-юристов, рассматривающих вопросы ответственности в публичном праве, можно условно

¹ СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

² *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Конины. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 27.

³ Правильно замечает Е.В. Колесников, что Конституция РФ – это «единственный национальный правовой акт, который сам определяет свою особую юридическую силу» // *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2000. С. 15.

⁴ *Волкова Л.П., Колесников А.В., Максимова Н.А. и др.* Муниципальное право: учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2008. С. 256.

⁵ См.: *Стребков Ю.С.* Нравственная ответственность и ее роль в регуляции поведения: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 1972. С. 7.

разделить на две группы: сторонников только негативной ответственности и сторонников ответственности «двухаспектной», включающей как негативную, так и позитивную¹. Позитивная ответственность есть осознание и воспроизведение личностью в своем поведении необходимости выполнения долга². Позитивная ответственность имеет созидательный характер и играет главную роль. Недооценивать ее значение в публичных правоотношениях нельзя. «Способность анализировать события и возникшие на их фоне чувства – черта, отличающая человека от животных»³. А способность оценивать свои поступки с точки зрения законности и пользы гражданам – черта, необходимая всем лицам, осуществляющим реализацию публичной власти, «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). Особенно это относится к депутатам, выборным должностным лицам, руководителям органов местного самоуправления и их структурных подразделений. Контроль их деятельности со стороны населения является побудительным фактором успешной работы и личной рефлексии исполнителя. «Позитивная ответственность органов публичной власти и их должностных лиц реализуется в форме регулярных отчетов о работе перед избирателями; исполнительный орган, будучи подконтрольным представительному, также обязан представлять отчеты о работе»⁴. Юридическая ответственность является разновидностью негативной ответственности. Негативная ответственность – «временное явление, поскольку возникает в связи с нарушениями требований социальных норм»⁵. По мнению Е.С. Шугриной, «юридическая ответственность – это реагирование государства в лице

¹ См.: *Краснов М.А.* Ответственность в системе народного представительства: методол. подходы. 2-е изд. М.: ИГПАН, 1995. С. 6–7.

² См.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: учебник / рец. М.Н. Марченко. 3-е изд. М.: Юрайт, 1997. С. 361.

³ Рефлексия: что это и для чего нужна, примеры, советы / Здоровье // РБК Стиль. URL: <https://style.rbc.ru/health/60d03a0a9a794737796a7b37> (дата обращения: 10.09.2021).

⁴ *Шугрина Е.С.* Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 101.

⁵ См.: *Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г.* Юридическая ответственность. Тольятти: А Print: Междунар. акад. бизнеса и банк. дела, 1995. С. 18.

должностных лиц или органов на правонарушение и обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия»¹. И.Н. Сенякин считает, что «юридическая ответственность представляет собой возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормах права»².

По общему правилу, юридическая ответственность является элементом правоохранительного отношения. Данная точка зрения подтверждает непосредственную связь юридической ответственности и государственного принуждения. Юридическая ответственность представляет собой часть государственного принуждения, одну из его стадий³. «Это мера государственного принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного и имущественного порядка. Только сочетание этих трех элементов создает юридическую ответственность»⁴. При этом некоторые ученые понимают под юридической ответственностью достаточно широкий круг мер. Например, С.Н. Братусь полагает, «что юридическая ответственность выражается в санкциях, содержащих указание на меру государственного принуждения к исполнению юридической обязанности в натуре или в новой юридической обязанности, возникшей взамен первой обязанности, исполнение которой стало невозможным»⁵. Иные считают, что юридической ответственностью являются «карательные» санкции, то есть меры, связанные с физическими, имущественными или нравственными

¹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. 2-е изд. М.: Дело, 2000. С. 243.

² Байтин М.И., Борисов В.В., Григорьев Ф.А. и др. Теория государства и права: курс лекций; под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. С. 599.

³ См.: Самощенко И.С., Фарукишин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит. 1971. С. 56.

⁴ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 276.

⁵ Братусь С.Н. Спорные вопросы теории юридической ответственности // Советское государство и право. 1973, № 4. С. 29-30.

лишениями¹. Почти во всех случаях юридическая ответственность отождествляется с применением определенных санкций за невыполнение субъектом юридической обязанности². Об этой взаимосвязи О.Е. Кутафин говорил следующее: «Ответственность выступает в качестве формы реализации соответствующих санкций, а санкция – мерой этой ответственности»³. Однако нельзя рассматривать санкцию только как меру наказания. Многие ученые отмечают ее обеспечительную и организующую сущность. «Отсутствие обеспеченности нормы права со стороны государства в виде закрепления негативной санкции в определенных сферах общественных отношений может просто подорвать ее авторитет»⁴. То есть «санкция направлена на обеспечение исполнения требований диспозиции нормы»⁵. Объединение санкций имеет вполне определенную цель – «обеспечить надлежащее исполнение правовой нормы через поведение субъектов правовых отношений»⁶. Организующее «значение и адресаты санкций варьируются в зависимости от того, какое отношение в данный момент подвергается упорядочению... По существу, санкция зачастую является тем элементом, посредством которого данная норма права сочетается с другими, образуя ассоциацию»⁷.

Юридическая ответственность также заключается в оценке государством совершенного правонарушения и выражает всегда порицание, осуждение самого деяния и лица, которое к нему причастно.

Таким образом, юридическая ответственность неразрывно связана с государством, нормами права, обязанностью и противоправным поведением

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 277.

² См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М.: Изд-во МГУ, 1981. С. 23.

³ *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник / 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект: Велби, 2008. С. 37.

⁴ *Барышникова Ю.Р., Валиев Р.Г., Губаева Т.В. и др.* Нормы права: теоретико-правовое исследование: монография / отв. ред. *Т.В. Губаева, А.В. Краснов.* М.: РАП, 2014. С. 57.

⁵ *Пиголкин А.С.* Нормы советского права и их толкование: автореф. дис... канд. юрид. наук. Ленинград, 1962. С. 5.

⁶ *Пузырева Е.В.* Нормы российского права: теоретические аспекты понимания и качественного выражения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 15.

⁷ Нормы права: теоретико-правовое исследование: монография. С. 81.

граждан и их объединений. Государство, издавая нормы права, определяет юридическую ответственность субъектов независимо от их воли и желания, она носит государственно-принудительный характер.

Ответственность местных органов управления перед государством существовала уже на ранних этапах развития системы власти Руси. «Земская власть осуществлялась wybranными миром старостами, которые несли ответственность за свои служебные ошибки не перед избирателями, а перед центральной правительственной властью. Только в одной грамоте упоминается о том, что местные жители могут сменить старост по своему усмотрению. Об ответственности же старост перед избирателями не упоминается. Выборные лица несли ответственность перед государством. В грамотах встречаются указания на то, что старост ожидает за служебные упущения смертная казнь “от меня, от царя и великого князя”¹»².

Тематика ответственности на муниципальном уровне занимает умы многих ученых. С момента принятия Закона 1995 г. № 154-ФЗ стало понятно, что в отношении органов и должностных лиц «законодатель не счел нужным определять вид юридической ответственности в каждом конкретном случае, предоставив это право науке»³. Особенно интенсивные исследования можно датировать с 1995 по 2011 г. Научные разработки приводят к выводу о наличии нескольких концептуальных подходов в этом направлении. Первый заключается в обобщении всех вариантов юридической ответственности в муниципальной отрасли. Например, Н.В. Постовой определяет ее как «наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений»⁴. С ним солидарен В.С. Кашо,

¹ Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения: монография. М.; Тула: ТИГИМУС, 1997. С. 213.

² Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист, 2016. № 3. С. 28.

³ Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. С. 21.

⁴ Постовой Н.В. Муниципальное право: учебник. М.: Новый юрист, 1998. С. 322.

утверждающий, что «в муниципальном праве сложилась комплексная правовая ответственность, определяемая как комплексный вид юридической ответственности, урегулированный нормами муниципального права, реализуемый государством, населением, физическими и юридическими лицами, а также самими органами и должностными лицами местного самоуправления в отношении субъектов местного самоуправления»¹. И. А. Алексеев и В. И. Гончаров отмечают, что в ст. 70 Федерального закона № 131-ФЗ «не сказано, в каком случае какой вид юридической ответственности может быть применим. Однако в указанной статье... говорится как раз об объективном объединении по содержательным признакам отраслевых видов юридической ответственности в местном самоуправлении... Основания ответственности субъектов муниципально-правовых отношений могут содержаться в различных нормативно-правовых актах, как по юридической силе, так и по отраслевой принадлежности. Это свидетельствует о том, что ответственность субъектов муниципально-правовых отношений может рассматриваться в качестве комплексного правового института межотраслевого характера, включающего в себя нормы конституционно-правовой, административной, гражданской, уголовной, муниципально-правовой и других видов юридической ответственности»². По мнению ученых, все взгляды на ответственность в сфере местного самоуправления можно сгруппировать по объему, с учетом отраслевого содержания. В широком смысле ответственность органов и должностных лиц наступает за деликты во всех отраслевых сферах (государственно-правовой, гражданской, служебной, административной, уголовной и др.). «В узком смысле ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления по муниципальному праву России должна пониматься как муниципально-правовая ответственность, санкции которой наступают за нарушение норм муниципального права, непосредственно указанных в...

¹ *Кашио В.С.* О наличии общеотраслевой ответственности в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист, 2009. № 3. С. 17.

² *Алексеев И.А., Гончаров В.И.* Институционализация института юридической ответственности по муниципальному праву Российской Федерации // Lex russica (Русский закон). М., 2011. № 6. С. 1119.

федеральных законах, относящихся к отрасли муниципального права; законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, муниципальной службе, организации выборов в органы местного самоуправления и др.; уставах муниципальных образований и иных муниципальных правовых актах»¹. По-иному классификацию взглядов на юридическую ответственность в муниципальной сфере видит Н.Н. Черногор. Его исследования свидетельствуют о том, что только ответственность перед государством рассматривается в трех аспектах. В первом случае ответственность перед государством наряду с ответственностью перед населением включают в единую группу конституционной ответственности² либо в группу, объединяющую под названием конституционной ответственности: ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами³. Вторую группу образуют исследователи, относящие ответственность перед государством к государственно-правовой ответственности⁴. Характеризуя ответственность перед государством, профессор Н.Н. Черногор резюмирует, что она «может рассматриваться в широком и узком значении. В широком смысле ответственность перед государством представляет собой совокупность ряда отраслевых видов юридической ответственности: уголовной, административной, конституционно-правовой и др. В узком смысле – это ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренная ст. 72-74 Закона от 6 октября 2003 г. за правонарушение в сфере правотворчества и за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий... в системе отраслевых видов юридической ответственности она может быть определена как конституционно-правовая ответственность»⁵, которая «за правонарушение в сфере

¹ Там же. С. 1121.

² См.: *Мокеев М.М.* Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 77.

³ См.: *Емельянов Н.А., Емельянова Т.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации: курс лекций. М.: Тула, 2001. С. 322.

⁴ См.: *Ковешников Е.М.* Муниципальное право Российской Федерации: крат. учеб. курс. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2000. С. 235; *Амирбеков К.* Проблемы юридической ответственности муниципальных образований и прокурорский надзор // *Право и жизнь. Независимый правовой журнал.* 2000. № 31. С. 187-208.

⁵ *Черногор Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. С. 177-178.

правотворчества представляет собой деликтную ответственность, а за осуществление отдельных государственных полномочий – функциональную»¹. Сторонники третьей точки зрения определяют ответственность перед государством как публично-правовую. Ярким представителем этого взгляда является М.А. Краснов². Обособленной является точка зрения К. Амирбекова, по мнению которого публично правовая ответственность объединяет в себе ответственность перед государством (конституционную ответственность) и ответственность органов и должностных лиц перед населением (муниципально-правовую ответственность)³. В этом смысле, учитывая появление категории публичной власти, он оказался не далек от истины, поскольку население муниципальных образований может осуществлять непосредственную публичную власть, а органы местного самоуправления входят в систему органов публичной власти. Следовательно, ответственность органов (должностных лиц) местного самоуправления перед населением и их ответственность перед государством реализуется как ответственность перед публично-властными субъектами. А.Н. Писарев, говоря о механизмах единения публичной власти, отмечает: «В целях обеспечения такого рода единства Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет институт публично-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами»⁴. В настоящее время широкие дискуссии об ответственности органов и должностных лиц ведутся не так активно. Категории ответственности в теории муниципального права в целом сложились. Ответственность перед населением относят к муниципально-правовой

¹ Там же. С. 177.

² См.: Краснов М.А. Проблема ответственности в местном самоуправлении // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 194.

³ Амирбеков К. Проблемы юридической ответственности муниципальных образований и прокурорский надзор. С. 201.

⁴ Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 37.

ответственности, а ответственность перед государством именуется конституционно-правовой.

Мало кто из исследователей ответственности рассматривает ее организующую сущность. «Организация – это распределение ролей, заданий, информации и других ресурсов, процессов, методов и технологий, коммуникации, ответственности и полномочий»¹. При этом «ответственность – это организационное положение, которое обеспечивает дисциплинированное и максимально ответственное отношение человека к его обязанностям. Поэтому ответственность является средством управления, рычагом воздействия на деятельность»². Во многих публичных правоотношениях организационного содержания «ответственность не связана с санкциями, а означает подчиненность, подотчетность одного органа власти другому. Из этого вытекает, что в конституционном, административном праве, а также муниципальном ответственность – неотъемлемый признак “пирамиды” государственной власти, который никак не спутаешь с санкцией. В данном аспекте юридическая ответственность тесно переплетается с основными понятиями науки управления, включая прежде всего государственное управление»³. Такая существенная черта ответственности проявляется между субъектом применения санкций и субъектом ответственности независимо от того, есть между ними субординационная связь или таковой нет. Например, требования представителя власти всегда производят организующий и дисциплинирующий эффект на законопослушного гражданина. Такое же влияние оказывают требования и рекомендации (в том числе устные) руководителя вышестоящего по территориальности уровня публичной (как правило, государственной) власти, имеющего гипотетическую возможность привлечения к ответственности должностное лицо местного самоуправления. «Таким образом, обеспечение

¹ Горьканова Л.В., Мидюк О.Н. Теория управления / Отдел сопровождения дистанционных образовательных технологий // Оренбургский государственный университет. URL: https://cde.osu.ru/courses2/course124/2_3.html#g2_1 (дата обращения: 21.09.2021).

² Сущность понятия ответственности // Инфопедия. URL: <https://infopedia.su/11x8e77.html> (дата обращения: 14.09.2021).

³ Щербакова Н.В. О санкциях в конституционном (государственном) праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 119.

функционирования всего общества через возможное и должное поведение индивидов и других субъектов общественных отношений является объективной предпосылкой возникновения феномена и понятия социальной ответственности... Социальная ответственность выполняет важную функцию регулятора общественных отношений, контроля поведения людей»¹. Одним из видов социальной ответственности является юридическая ответственность органов местного самоуправления и лиц, занимающих муниципальные должности. Через призму ответственности и различных санкций, имеющих организационную сущность, государство влияет не только на порядок расформирования органов и досрочного прекращения полномочий должностными лицами, но и на условия дальнейшего формирования органов и замещения должностей, ставших вакантными в результате применения мер ответственности.

6.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Дальнейшее развитие общая конституционная норма, закрепленная в ч. 1.1 ст. 131, получает в положениях ч. 4 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. В ней закрепляются конкретные варианты участия органов государственной власти в процессах привлечения и реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прежде всего, отметим, что логика конституционной нормы состоит из двух взаимосвязанных частей. Одна из них формирует правило, дающее возможность органам государственной власти участвовать как в назначении должностных лиц, так и в освобождении их от должности (ч. 2.1 ст. 36, ч. 5 и 11 ст. 37, ст. 74, ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Другая часть закрепляет за органами государственной власти лишь право участия в

¹ *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности: монография / Российская акад. правосудия. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 115.

формировании органов, но не их роспуска (расформирования), досрочного прекращения полномочий или временного отстранения от осуществления полномочий. Из этого следует, что роспуск представительного органа (ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ) и временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ), отнесенное к ответственности, не имеют ни конституционно-правового, ни отраслевого фундамента. В своем Определении от 2 ноября 2011 г. № 1264-О-О¹ Конституционный Суд РФ отмечал: «Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления». Однако речь не шла об ответственности, налагаемой органами государственной власти общей компетенции. В некоторых странах такие вопросы решаются в судебном порядке, как в отношении Советов, так и советников. Например, в Германии «в отдельных случаях может быть применена крайняя мера – роспуск представительного органа и назначение даты новых выборов представительного и исполнительного (в случае избрания последнего населением) органов. Такая мера может быть принята по решению конституционных судов федеральных земель только в случае невозможности устранения противоправного состояния иными средствами, а также в связи с нарушением или преступлением против общественного блага, что означает и одновременное нарушение Конституции»². В Приднестровской Молдавской Республике (так же, как и в России) «Верховный Совет вправе принять также постановление о роспуске местных Советов народных депутатов (местных

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О «По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.

² Михалева Н.В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 181-182.

представительных органов государственной власти) и назначении новых выборов в случаях нарушения ими Конституции, законов, постановлений Верховного Совета, актов Президента ПМР и отказа от приведения своих решений в соответствие с законодательством. Верховный Совет пока не использовал данного полномочия»¹. В России роспуск не популярен, но все же применяется. С 2008 по 2014 г. «по этому основанию было распущено около 30 представительных органов в таких субъектах РФ, как Республика Алтай (2014 г.), Республика Дагестан (2014, 2012, 2011 гг.), Камчатский край (2014, 2012, 2011 гг.), Амурская область (2014 г.), Красноярский край (2013 г.), Рязанская (2013 г.), Псковская (2013 г.), Московская (2012 г.), Ленинградская (2012, 2011, 2010 гг.) области, Хабаровский край (2012 г.), Брянская область (2012, 2009 гг.), Удмуртская Республика (2011 г.), Пермский край (2010 г.), Ростовская (2008 г.), Вологодская (2008 г.), Ярославская (2008 г.) области»². По информации Минюста России, с 2015 по 2020 г. государство распустило двадцать органов³. Представляется интересным также опыт Канады в отношении отставки советника из Совета. Основания отставки четко описаны в разделе 7 Закона «О муниципальном управлении» Альберты. При нарушении определенных норм закона советник сам должен уйти в отставку. Если же он этого не делает, то у Совета и граждан есть свои права, вынуждающие советника уйти с поста. Помимо возможностей самого Совета заставить уйти в отставку советника, нарушившего правила работы или законодательство, есть средства и у населения. В России население пока еще может отозвать депутата с помощью очень сложной и часто критикуемой формы отзыва, процедура которого гораздо сложнее выборов. Отдельный гражданин не имеет средств отзыва депутата или лишения полномочий.

¹ Брусалинская Г.С. Законодательная власть в Приднестровской Молдавской Республике // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. 2007. № 17. С. 30.

² Бабичев И.В., Волков В.В., Мадьярова А.В. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 546.

³ См.: Развитие федеративных отношений и местного самоуправления // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 29.09.2021).

В Канаде (Альберта) житель может озаботиться вопросом отставки и довести дело до нее. Он имеет право:

1) подать аффидевит – письменное показание, демонстрирующее разумные основания полагать, что лицо никогда не было или перестало быть достаточно квалифицированным в качестве советника;

2) выплатить суду сумму в размере 500 долл. в качестве обеспечения расходов, обратиться к судье с просьбой о вынесении постановления об исключении данного лица из состава совета.

Правильно было бы опыт воздействия отдельного гражданина на депутатов применять и в России. Это способствовало бы дисциплинированности народных избранников и развитию гражданской активности. Сегодня не население, а органы государственной власти РФ имеют обширный набор инструментов привлечения органов местного самоуправления к ответственности, прекращения полномочий муниципальными должностными лицами и ограничения допуска к выборным должностям лиц, совершивших организационные нарушения при осуществлении муниципальной публичной власти.

Роспуск представительного органа муниципального образования, правовой основой которого является ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, осуществляется законодательным органом субъекта РФ. При реализации инициативы роспуска за факт нарушения организации работы представительного органа (ч. 2.1 и 2.2 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ) достаточно самого судебного решения, а при инициативе роспуска за конституционный деликт (ч. 1 ст. 73) необходимо второе судебное решение, устанавливающее факт неисполнения представительным органом первого решения суда.

Компетенцией по инициативе роспуска обладает только глава субъекта РФ. Законодательный орган, будучи коллективным, имеет дискрецию в отношении результата принимаемого в ходе голосования решения, хотя лишь играет роль исполнителя реализации инициативы. Примечательно, что роспуск осуществляется не решением суда, а законом субъекта РФ. По мнению А.А. Уварова, «поскольку под законом понимают нормативный правовой акт, применение этого термина в

качестве наименования решения о роспуске конкретного представительного органа местного самоуправления свидетельствует о возникновении нового, ненормативного вида этих актов, что противоречит общей теории права»¹.

Статья 73 не содержит слов «может внести проект закона о роспуске», а оперирует четкой формулировкой – «вносит», обозначающей обязанность главы субъекта РФ (при наличии оснований) внести на рассмотрение регионального законодательного органа проект закона о роспуске представительного органа. Срок внесения – три месяца. Если срок пропущен, то внесение такого проекта будет незаконным. Ответственность главы субъекта РФ за просрочку не установлена, из чего следует, что наличие обязанности внести проект закона о роспуске нивелировано наличием срока такой обязанности и отсутствием ответственности за просрочку. Тем самым глава субъекта РФ получает дискрецию в вопросе выдвижения инициативы роспуска представительного органа, если он к нему лоялен, а представительный орган муниципалитета, имеющий политическую поддержку главы субъекта РФ, получает негласную возможность издавать незаконные нормативные правовые акты либо не осуществлять свою работу более трех месяцев. Представляется, что такая дискреция обладает признаками коррупциогенного фактора, не предусмотренного законом. В связи с этим, по мнению Е.Г. Кольцовой, «необходима деполитизация института юридической ответственности органов местного самоуправления... Законодательный орган государственной власти необходимо полностью исключить из процедуры привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления. Эти полномочия должны быть переданы органам судебной власти как власти, по своей природе не связанной политическими решениями и предпочтениями»².

Особого внимания заслуживает внесудебное вменение вины всем депутатам распускаемого представительного органа. Часть 4 ст. 73 Федерального закона № 131-

¹ Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 372.

² Кольцова Е.Г. Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики): автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9.

ФЗ обязывает депутатов представительного органа, распущенного за непроведение заседания в течение трех месяцев, обратиться в суд и доказать свою невиновность в возникновении оснований отзыва. В этом случае непроведение правомочного заседания не только является фактической основой роспуска, но и автоматически трансформируется в индивидуальную вину всех депутатов, а затем мигрирует на его будущую гипотетическую возможность вновь быть избранным в представительный орган, распущенный по организационному основанию в виде непроведения правомочного заседания. С одной стороны, формирование условий невозможности выбора депутата-бездельника в представительный орган нового созыва, закрепленное в ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 6.1 ст. 32 Федерального закона 67-ФЗ, защищает права населения муниципального образования от пассивности депутатов и представительного органа, но возникает логичный вопрос: почему защита муниципального образования происходит избирательно? Почему депутаты-бездельники вновь избранного представительного органа и депутаты-нарушители закона могут заново баллотироваться в представительный орган следующего созыва? Само по себе избирательное отношение к правовому положению депутатов, распущенных по организационному основанию, свидетельствует о том, что целью государства не является стремление ограничить новый представительный орган от недобросовестных депутатов. Примечательно, что Законопроект № 40361-8 предусматривает иной подход. В соответствии со ст. 17 основанием роспуска будет принятие незаконного акта (аналогично ч. 1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ) и бездействие вновь избранного представительного органа в течение трех месяцев (аналогично ч. 2.2. ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ). Ответственность действующего представительного органа законопроектом не предусмотрена. Последствия роспуска для депутатов, издавших незаконный акт, и депутатов-бездельников аналогичны последствиям, установленным действующим Федеральным законом № 131-ФЗ. Депутаты, издавшие незаконный акт, могут вновь баллотироваться на выборах нового совета, а депутаты, которые не проводили в течение трех месяцев заседание для участия в выборах нового органа, должны в судебном порядке доказать свою

невиновность в бездействии представительного органа. Налицо невнятная система дифференциации оснований роспуска, и недоказанная презумпция вины всех депутатов.

Сходная форма ответственности за отсутствие в течение трех месяцев правомочного заседания законодательного органа субъекта РФ предусмотрена ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ. Процедура ответственности законодательного органа субъекта РФ продублирована в ст. 14 Федерального закона № 414-ФЗ. Отличие ответственности законодательного органа субъекта РФ от ответственности представительного органа муниципалитета заключается в том, что его роспуск осуществляется указом главы субъекта РФ, то есть высшим должностным лицом этого же уровня власти. «При этом никакой презумпции виновности для региональных депутатов либо последующих ограничений права выдвижения кандидатов не предусмотрено... Представляется, что столь различное правовое регулирование не может быть оправдано, в том числе в свете поправки к Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации, поскольку такая система должна обладать, по нашему мнению, единым подходом к ключевым принципам формирования своих составных элементов и прекращения их статуса»¹. В своем Постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ указал, что роспуск законодательного органа субъекта РФ «даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом – в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, – политическую волю Российской Федерации»². То есть, как отметил И. В. Бабичев, нужно учитывать, что

¹ Третьяк И. А. Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. 2021. № 3. С. 24.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. № 15, ст. 1497.

«закон – это продукт не только деятельности юристов, правовой деятельности, но и продукт политической деятельности»¹. Отсюда следует, что избирательное отношение к депутатам, состоящим в представительном органе, распущенном по основаниям ч. 2.1 ст. 73, скорее имеет политическую окраску и устрашающую сущность. Последующее обращение депутата в суд за доказательством своей невиновности в соответствии с ч. 4 ст. 73, таким образом, будет восприниматься как покаяние с просьбой о прощении, а судебное решение о невиновности – как принятие извинений и амнистирование либо отказ в такой просьбе, поскольку и законодательный орган, и глава субъекта РФ являются, в соответствии со ст. 34 ГПК РФ² и судебной практикой³, заинтересованными лицами. Они принимают участие в судебном процессе, а их мнение учитывается судом.

Особенно примечательным в этом механизме является установление презумпции виновности депутатов в условиях несложной возможности доказывания действительной индивидуальной вины каждого из них. Законодательное вменение вины депутатам уже после судебного заседания, явившегося юридическим основанием роспуска, думается, не оправдано, хотя многие ученые считают его «вполне допустимым»⁴, «обоснованным и устанавливаемым приоритетом в конкуренции конституционных ценностей»⁵. Вместе с тем, виновность порождает не судебное решение, а закон о роспуске, поскольку в суде доказывается не вина депутатов, а наличие факта непроведения полномочного заседания представительным органом более трех месяцев. Затем ч. 6.1 ст. 32, ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ обязывает депутатов

¹ Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> (дата обращения: 26.09.2021).

² См.: СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5071.

³ См., например: Решение Пинежского районного суда Архангельской области от 7 августа 2020 г. по делу № 2-226/2020 // Пинежский районный суд Архангельской области. URL: http://pinegasud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=54222255&case_uid=80c808a2-bf87-4960-8de0-091207982876&delo_id=1540005 (дата обращения: 27.09.2021).

⁴ Чаннов С.Е. Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. М., 2018. № 4. С. 46.

⁵ Третьяк И.А. Презумпции в муниципальном праве. С. 25.

распущенного органа, желающих баллотироваться в новый представительный орган, доказать свою невиновность в судебном порядке. Закон о роспуске, таким образом, нарушая принцип презумпции невиновности, устанавливает безальтернативную виновность депутатов. Существующая законодательная модель вместо принятия единичного судебного решения, предусматривающего вину конкретных лиц, загружает судебную систему и предусматривает индивидуальное обращение множества депутатов в суд с целью доказывания своей невиновности в бездействии представительного органа. Так, судья Сортавальского городского суда Республики Карелия С.В. Мирошник посвятил 24, 26 и 27 декабря 2019 г. рассмотрению соответствующих дел (№ 2-1070/2019, № 2-1080/2019, № 2-1086/2019, № 2-1087/2019, № 2-1090/2019)¹, в которых, помимо доказывания наличия или отсутствия вины и вывода (очень малая часть решения), текст идентичен.

Фактически п. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает ограничение пассивного избирательного права, но юридически эта норма к ограничениям не относится. Статья 4 Федерального закона № 67-ФЗ включает в себя все случаи ограничения пассивного избирательного права, но оснований,

¹ См.: Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1070/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56212217&case_uid=15bcc52f-3014-4f34-a979-2513c8eb98ea&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021); Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1080/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214357&case_uid=e837d761-c92f-40a2-ae01-e514c2ddf857&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021); Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1086/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214224&case_uid=f7a73b8a-055e-4c75-a7c7-22c39bcb15dc&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021); Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1087/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214210&case_uid=c6d924c9-e510-4a3f-a201-51c48ee59664&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021); Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214371&case_uid=99d7b056-649c-4412-b59f-0574c583ab04&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

установленных ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, в ней нет. Запрет на выдвижение кандидатур депутатов распущенного по основаниям ч. 2.1 ст. 73 представительного органа можно найти в ч. 6.1 ст. 32 и ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ. Статья 32, в которой должны устанавливаться полномочия граждан и политических партий на выдвижение кандидатов в депутаты, в своих девяти частях (помимо ч. 1, 2, 3, 9 и 10) фактически формирует условия временного ограничения пассивного избирательного права. Часть 3 ст. 33 дополнительно к этим ограничениям перечисляет ряд документов, которые необходимо представить гражданину вместе с заявлением о выдвижении в качестве кандидата в депутаты. Среди них решение суда, устанавливающее факт невиновности кандидата в роспуске представительного органа, вступившее в законную силу. Характерно, что в соответствии с ч. 4 этой же ст. 33 в избирательных округах с нормой представительства не более пяти тысяч человек требуемое решение суда в избирательную комиссию можно не представлять (если это не установлено региональным законом). Это должно означать один из двух вариантов:

либо в муниципалитетах с такими округами допускается выдвижение кандидатов из числа депутатов распущенного представительного органа без проведения судебного заседания, доказывающего невиновность депутата;

либо избирательная комиссия округа самостоятельно выясняет факт обращения такого кандидата в суд и результат решения судебного органа.

Существующий механизм требует концептуальных изменений. В действующей парадигме процесса судебного доказывания бездействия представительного органа выясняются его причины; исследуются протоколы проводимых заседаний, в которых отсутствовал кворум, количество и данные депутатов, присутствующих либо отсутствующих на заседании. При этом «согласно ч. 2 ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же

лица»¹. Поэтому суть ч. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ об индивидуальном доказывании невиновности каждым депутатом (с учетом отсутствия аналогичных обязанностей у депутатов регионального уровня) носит организационно-политический характер, освобождающий государственную власть от дальнейших хлопот, связанных с доказыванием вины. Процедура вменения вины депутатам юридически неверная, поскольку в судебном процессе доказывается факт непроведения представительным органом полномочного заседания в течение трех месяцев. Суд не решает вопрос об индивидуальной вине каждого депутата, поэтому презумпция вины всех без исключения депутатов противоречит принципу презумпции невиновности. Для действительного, юридически правильного ограничения права недобросовестного депутата на новое избрание более перспективным представляется применение следующего алгоритма:

1. обращение заинтересованных лиц в суд с целью доказывания наличия основания роспуска;
2. принятие судом решения о доказанности непроведения правомочного заседания в течение трех месяцев;
3. роспуск представительного органа;
4. заявление заинтересованных лиц в суд о выявлении виновных в роспуске представительного органа и принятии решения о временном ограничении у них пассивного избирательного права и (если необходимо) права занимать государственные и муниципальные должности;
5. принятие судом решения об удовлетворении требования ограничения пассивного избирательного права или отказ в нем.

Это соответствует ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ. Такое заявление необходимо вносить в суд именно после роспуска представительного органа. Во-первых, в первом судебном заседании доказывается не вина конкретного депутата, а лишь факт бездействия представительного органа. Во-вторых, если орган после

¹ Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019.

положительного решения суда о наличии оснований роспуска не был распущен, то и вину депутатов доказывать нет необходимости.

Изменение концептуального подхода и внедрение соответствующего алгоритма позволило бы:

1. Избежать спорного вменения вины с отступлением от принципа презумпции невиновности. В публичном праве это очень актуально для коллегиального органа. Депутат – член представительного органа, являющегося публичным коллективным образованием. Проведение заседания зависит от воли всех членов. Субъективно резюмировать виновность депутата означает заранее предрешать, что он «несет ответственность за внешние, не зависящие от него обстоятельства»¹. Однако «понятие “ответственность” можно определить как обязательство принимать последствия своего выбора... Субъект тогда заслуживает воздаяния, когда понимает смысл совершаемых поступков и их последствия для окружающих и самого себя»². Иной подход допускает незаконное наказание невиновного.

2. Осуществить временное ограничение пассивного избирательного права у депутатов, виновных в роспуске представительного органа, влекущее запрет на замещение иных выборных государственных и муниципальных должностей. Надо отметить, что именно это и не выгодно главе субъекта РФ.

3. Ограничивать пассивное избирательное право и право занимать государственные и муниципальные должности только в случаях действительной заинтересованности государства.

4. Создать условия для более ответственного отношения депутатов к выполняемым обязанностям.

5. Разгрузить судебную систему.

6. Предоставить населению законную возможность также обратиться в суд с требованием ограничения пассивного избирательного права (а если прописать в

¹ Сорокин В. В., Кутявина М. Н. Основания юридической ответственности: новые подходы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 52.

² Там же. С. 53.

законодательстве, то и иных государственных и муниципальных должностей) для безответственных выборных лиц.

7. Гармонизировать и сократить законодательство, поскольку предлагаемый алгоритм можно распространить не только на депутатов распускаемых представительных органов, но и на глав МО, высших должностных лиц и законодательный орган субъекта РФ.

Продолжением государственного участия в организации муниципальной власти через избирательный процесс являются ограничения выдвижения лицом своей кандидатуры на должность главы МО. Часть 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ содержит ряд оснований досрочного прекращения деятельности главы МО, при которых это же лицо не имеет право баллотироваться на данную должность вновь сразу же после прекращения полномочий. Однако к ним относятся не только нарушения, повлекшие отрешение от должности, но и отставка по собственному желанию, которая может быть сопряжена с переходом (избранием) на другую должность, не совместимую с полномочиями главы МО.

Размещение временных запретов на участие в выборах распущенного представительного органа и на должность отрешенного главы МО не в ст. 4, а в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ не случайно. Реальное содержание мотивов отдаления этих оснований от ограничений пассивного избирательного права проявляется как изображение на фотографической бумаге в процессе исследования правоприменительной практики. Например, кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2020 г. № 88А-13322/2020¹ позволяет сделать вывод, что ограничение пассивного избирательного права перекроет допуск к участию во всех выборах и конкурсных процедурах на выборные муниципальные должности. В отличие от ограничения пассивного избирательного права исследуемая локализация прав, закрепленная в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ, распространяется только на прямые

¹ Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. URL: https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=7894926&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2021).

муниципальные выборы. Эти нормы позволяют лицам, лишившимся муниципальных должностей, участвовать в выборах на другие должности, в конкурсе на должность главы МО (даже если это лицо попадает под действие ч. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ) и в конкурсах на другие муниципальные и государственные должности. Ограничение пассивного избирательного права таких возможностей не предоставляет, так как глава муниципального образования должен им обладать независимо от способа избрания. Таким образом ограничения, установленные в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ, скорее относятся к способам временного наказания лиц, нарушивших организационные правила поведения в период замещения должности. Такие временные ограничения позволяют слишком самостоятельным главам муниципалитетов осознать свою зависимость в системе управления. Следовательно, в этом случае можно говорить о наказании в виде временного ограничения организационных прав лица, покинувшего пост главы муниципалитета по собственному желанию, на выдвижение своей кандидатуры на эту же должность, освобожденную в связи с указанными обстоятельствами. Формально эта локализация не относится к ограничениям пассивного избирательного права, но фактически является таковой на период замещения этой должности другим лицом. Соответствующее ограничение можно приравнять к организационному основанию наказания без правонарушения. При этом применяется оно исключительно к лицам, замещающим должность на основе всеобщего избирательного права. Если речь идет об избрании конкурсного главы МО, то эти ограничения не действуют. Тем самым главы субъекта РФ получают возможность переводить конкурсных глав МО с одного муниципалитета в другой и даже обратно в предыдущее муниципальное образование в течение короткого промежутка времени. Следовательно, существующие ограничения для лиц, избранных непосредственно населением, не коллизия, а специально введенная норма, понижающая привлекательность выборов как способа замещения выборной муниципальной должности. Она применяется для ограничения организационных прав политиков местного масштаба, поддерживаемых населением, но не главой субъекта РФ. В свою очередь,

избранный представительным органом глава МО из числа лиц, представленных конкурсной комиссией, даст возможность главе субъекта РФ сформировать доминацию государственной власти на подведомственной территории. С помощью таких конкурсных глав МО он осуществляет необходимый ему организационный дебют для формирования подконтрольной ему команды глав муниципалитетов на территории субъекта РФ.

В связи с этим представляется интересной практика реализации ч. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающей включать в устав муниципального образования сведения о лице, временно исполняющем полномочия главы МО, прекратившего полномочия досрочно. Так, в соответствии с ч. 11 ст. 25 Устава Энгельского муниципального района Саратовской области «в случае досрочного прекращения полномочий Главы Энгельского муниципального района либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия в полном объеме до избрания нового Главы Энгельского муниципального района возлагаются на лицо, определяемое Собранием депутатов Энгельского муниципального района»¹. Упоминаний о том, что это должно быть лицо, замещающее муниципальную должность в этом районе, не установлено. Другой пример – Устав города Саратова², из которого решением Саратовской городской Думы³ была исключена ч. 2 ст. 32, возлагающая обязанности временного выполнения полномочий главы МО (в случае досрочного прекращения им полномочий) на его заместителя. Дополнительного правового регулирования по

¹ Устав Энгельского муниципального района Саратовской области (принят на Референдуме 22 декабря 1996 г.) (в ред. от 28.04.2021) (зарегистрировано в Минюсте России по Саратовской области 28.12.2010 № RU645380002010004) // Энгельский муниципальный район Саратовской области. URL: <https://www.engels-city.ru/emrustav> (дата обращения: 22.10.2021).

² См.: Решение Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67–649 «Об Уставе муниципального образования “Город Саратов”» (в ред. от 28.05.2021) (зарегистрировано в ГУ Минюста России по Приволжскому федеральному округу 20.12.2005 № RU643040002005002) // Саратовская панорама. 2005. № 14(44); 2021. № 59.

³ См.: Решение Саратовской городской Думы от 30 июля 2015 г. № 48-544 «О внесении изменений в Устав муниципального образования “Город Саратов”» (зарегистрировано в ГУ Минюста России по Приволжскому федеральному округу 19.08.2015 № RU643040002015002) // Саратовская панорама. 2015. № 33 (1012).

этому вопросу в дальнейшем не произошло. Неконкретное регулирование вопроса о временно исполняющем обязанности существует не случайно во многих муниципальных образованиях. Это дает возможность главе субъекта РФ не гласно решать кадровые вопросы. В результате по рекомендации главы субъекта РФ, исполняющим обязанности главы МО могут назначить его заместителя или иное должностное лицо из другого муниципального образования, или лицо, замещающее должность в правительстве субъекта РФ. При этом не учитывается судебная практика, предусматривающая различные ограничительные меры по данному вопросу. К ним, в частности, относится запрет на временное исполнение обязанностей главы МО, избранного на конкурсной основе, депутатом представительного органа, поскольку это «нарушает баланс полномочий представительного органа и главы, возглавляющего администрацию..., допускает чрезмерное вмешательство представительного органа в прерогативы руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, что противоречит требованиям действующего федерального законодательства»¹. Такие нормы также позволяют главе субъекта РФ лоббировать на должность временно исполняющего обязанности свою кандидатуру, которое впоследствии избирается на конкурсе. Современная практика в некоторых регионах складывается именно таким образом. Нормы отмеченных уставов содержат признаки коррупциогенного фактора, закрепленного в п.п. «а» и «ж» ст. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, поскольку либо вообще не осуществляют предписанного правового регулирования, либо не содержат четких данных о временно исполняющем обязанности и закрепляют широкие дискреционные полномочия представительного органа.

¹ Постановление Уставного суда Калининградской области от 21 февраля 2021 г. № 2-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения последнего абзаца пункта 4 статьи 44 Устава городского округа «Город Калининград», принятого Решением городского Совета депутатов Калининграда от 12 июля 2007 года № 257 «О принятии Устава городского округа "Город Калининград"» // Уставный Суд Калининградской области. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post22020.htm> (дата обращения: 03.11.2021).

Для минимизации решающего государственного участия в продвижении на должность главы муниципального образования лиц, не заинтересованных в развитии муниципального образования, но поддерживаемых главой субъекта РФ, необходимо введение в качестве критерия к выборным лицам, замещающим муниципальные должности, ценза оседлости, применяемого во многих странах мира. Такой ценз применяется и к кандидатам на должность Президента РФ. Учитывая особенности российской ментальности, нашей политической и управленческой системы, помимо регистрации в муниципальном образовании нужно предусмотреть срок проживания в нем не менее одного года, чтобы не формировать прецедент «мнимого жителя», поселившегося накануне выборов.

Через призму избирательных ограничений проявляется организационный механизм формирования централизованной системы публичной власти. Его характеризуют следующие черты:

- 1) он не имеет унификации на различных уровнях правового регулирования, что свидетельствует о наличии иерархии в системе органов публичной власти;
- 2) не все ограничения, принципы и методы организации отдельных компонентов публичной власти едины;
- 3) органы нижестоящего уровня находятся в организационной зависимости от вышестоящих органов;
- 4) нет учета мнения населения территории;
- 5) организационные основания ограничения избирательного права для лиц, замещающих муниципальные должности, выступают в качестве фактического наказания. Ряд таких наказаний наступает в условиях отсутствия конкретного нарушения. Это квалифицирует их как санкции организационно-политического характера.

«Ограничений права повторного выдвижения в качестве кандидата лица, полномочия которого были прекращены досрочно в связи с вступлением в силу приговора суда, закон не содержит. На практике назначение досрочных выборов в связи с указанным обстоятельством далеко не редкость, однако правового механизма, который бы исключал возможность выдвижения таких лиц, не имеется.

Аналогичная ситуация возможна и с прекращением полномочий в связи с отзывом выборного лица избирателями»¹. К этому перечню можно прибавить отсутствие ограничения избирательных прав для лиц, не состоящих ранее в должности, но осужденных за преступления небольшой и средней тяжести. Судебная система, не имея законодательных запретов, справедливо отстаивает пассивное избирательное право таких лиц².

Президент РФ, как один из надвластных компонентов публичной власти, имеет непосредственное право на выражение недоверия главе муниципального района, муниципального и городского округа в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ, определяющим для таких должностных лиц запреты на хранение финансовых средств в иностранных банках, находящихся за рубежом, и на использование иностранных финансовых инструментов. Выборочный подход к главам конкретных видов муниципальных образований можно обосновать логическим продолжением формального разделения местного самоуправления на два уровня, где второй, наиболее связанный с государством тип муниципальных образований, выполняет отдельные государственные полномочия и имеет более концентрированную интеграцию с государством. Отсутствие у органов государства права наделять низовые муниципалитеты отдельными государственными полномочиями и напрямую влиять на организацию власти этого уровня влечет за собой постепенное укрупнение муниципальных образований за счет слияния поселений в муниципальные и городские округа. Полномочия Президента РФ в вопросе выражения недоверия главе муниципального образования можно объяснить лишь тем, что надо было каким-то образом отметить

¹ Акчурина А.Р. Правовое регулирование формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации: пробелы и коллизии // Российская юстиция. М.: Юрист, 2013. № 1. С. 15.

² См.: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Крым от 3 сентября 2019 г. по делу № 33а-9380/2019. Требование: об отмене решения территориальной избирательной комиссии // Верховный Суд Республики Крым. URL: https://vs--krm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6429435&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2021); Решение Цимлянского районного суда Ростовской области от 19 августа 2016 г. по делу № 2А-794/2016~М-757/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/RM5f7rxDDadK/> (дата обращения: 30.09.2021).

его доминирующее организационное положение в отношении глав МО. Такой вывод можно сделать в связи с тем, что полномочиями по контролю за доходами и расходами лиц, занимающих муниципальные должности, обладает высшее должностное лицо субъекта РФ, поэтому было бы логичным и правильным нынешние основания выражения недоверия включить в список оснований отрешения главы МО от должности. По этому поводу А.М. Будаев заметил: «Наличие такого положения на уровне местного самоуправления, учитывая конституционно закрепленную организационную обособленность последнего, свидетельствует о стремлении федеральных органов власти получить дополнительные возможности влияния и контроля за местным самоуправлением»¹. Г.А. Трофимова видит в таком распределении ролей при привлечении к ответственности нарушение ряда правовых принципов и процедур. Так, «нарушен принцип единства правовой процедуры применения ответственности за несоблюдение антикоррупционных требований. В частности, ответственность лица, не относящегося к числу государственных или муниципальных служащих, может наступать и перед представительным органом, и перед иным органом (должностным лицом), притом за то же деяние (в частности, об этом свидетельствуют нормы об ответственности главы муниципального образования перед представительным органом и перед высшим должностным лицом страны – ч. 6.1 ст. 36 и п. 4 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ)»². Также нарушен «принцип неотвеченности лица за действия другого лица (даже если это лицо является членом семьи, за исключением несовершеннолетних членов семьи)»³. Однако наличие этих положений нивелируется тем, что «практика применения данного механизма к настоящему времени отсутствует»⁴. И есть все основания полагать, что эта норма так и останется не применённой.

¹ Будаев А.М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 43.

² Трофимова Г.А. Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 51.

³ Там же. С. 51.

⁴ Шугрина Е.С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2019. № 10. С. 74.

Законопроект № 40361-8 принципиально меняет подход. Часть 3 ст. 25 переводит это правонарушение (наряду с иными коррупционными проступками) из оснований выражения недоверия Президентом РФ в основание обращения главы субъекта РФ с заявлением о досрочном прекращении полномочий (или применении иных санкций) лицом, замещающим муниципальную должность, в уполномоченный орган местного самоуправления или суд. Соответственно, санкции на главу МО за нарушения коррупционного характера будут налагаться уже не Президентом РФ, а местным представительным органом или судом.

В отличие от главы МО, глава администрации, замещающий должность муниципальной службы, дополнительно может прекратить свои полномочия по соглашению сторон. Примечательными в этом процессе являются несколько положений:

1. Глава субъекта РФ, не являющийся официальным работодателем и стороной, подписывающей контракт, может выступить с заявлением о расторжении контракта по соглашению сторон (п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Наличие в контракте условий по исполнению отдельных государственных полномочий, на наш взгляд, не может являться основанием такого заявления от лица, не являющегося работодателем. И уж тем более не может быть основанием выступления главы субъекта РФ с заявлением о расторжении контракта, нарушение, установленное ч. 9 ст. 37 (нарушение запрета заниматься определенной деятельностью). В данном случае соглашение сторон недопустимо ввиду того, что глава субъекта РФ не участвовал в качестве одной из сторон при подписании контракта. Это положение противоречит сущности принципа субординации, закрепленного в трудовом и административном (служебном) праве, а также организационной обособленности (ст. 12 Конституции РФ).

2. Пункт 3 ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве основания прекращения работы главы администрации по соглашению сторон или в судебном порядке предусматривает нарушение условий контракта органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Заявление об этом может быть подано главой администрации. Сама по себе норма

свидетельствует о существовании нарушений принципа справедливости, взаимной ответственности сторон, заключивших контракт, неотвратимости наказания за совершенное правонарушение. Не принимая во внимание привлекательные стороны для главы администрации, связанные с его длительным финансовым содержанием за счет бюджета муниципалитета после расторжения контракта, акцентируем свое внимание на основаниях прекращения полномочий. В данном случае со стороны главы местной администрации не было никаких нарушений. В связи с этим возникает логичный вопрос: почему прекращает полномочия глава администрации и отсутствует ответственность нарушителей условий контракта? Ведь это означает возможность дальнейших нарушений условий контракта. Последующий глава администрации также не будет защищен от злоупотреблений со стороны государства и органов местного самоуправления. При этом виновные в нарушении условий контракта не несут никакой ответственности. Норма не содержит обеспечительные санкции, позволяет сформировать явный приоритет государства и иных органов местного самоуправления по отношению к главе местной администрации, свидетельствует об отсутствии системы сдержек и противовесов между органами и должностными лицами в муниципальном образовании. Эта норма позволяет главе субъекта РФ, представительному органу и главе МО специально и безответственно совершать действия, нарушающие условия контракта, с целью понуждения главы местной администрации к досрочному прекращению контракта. Ответственность невиновного лица за незаконные действия государственных и муниципальных органов (должностных лиц) порождает практику безответственного управления и способствует деградации правового государства. Необходимо включить нарушение условий контракта с главой местной администрации в качестве основания ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в рамках ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ. Это будет способствовать единению публичной власти и защите прав должностных лиц местного самоуправления. Нарушение условий контракта представительным органом нужно включить в состав оснований

его роспуска. Нарушение условий контракта главой МО надо включить в перечень оснований удаления с должности.

Существует также правовая коллизия норм в ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ. Пункт 3 ч. 1 этой статьи за аналогичные и иные коррупционные правонарушения предусматривает увольнение лица, замещающего муниципальную должность в связи с утратой доверия. Судя по содержанию Федерального закона № 273-ФЗ, увольнение применяется главой местной администрации или иным руководителем органа местного самоуправления в отношении лиц, замещающих должности в этом органе, на основе контракта, то есть к служащим, но из содержания это явно не вытекает. Закон оперирует разными терминами, не учитывая их значение. Часть норм направлена на регулирование прав и обязанностей служащих. Логика других норм подсказывает, что она также регулирует статус служащих, но формулировки говорят об ином. В частности, из названия ст. 13.1 явно следует, что речь идет не о служащих, а о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности. Современное состояние Федерального закона № 273 очень точно описал профессор М.В. Пресняков: «Законодательство о противодействии коррупции в последние годы стремительно изменяется: расширяется круг лиц, на которых распространяются предусмотренные им механизмы противодействия коррупции, ширится число запретов и ограничений, появляются новые деликты и т.п. Однако делается это, несмотря на все планы по противодействию коррупции, фрагментарно и очень эклектично. Постоянно меняются “реформаторы”, каждый из которых “вписывает” в это законодательство свой “кусочек”, в результате чего современное законодательство о противодействии коррупции все больше начинает напоминать “лоскутное одеяло”, все больше создается впечатление “письма из Простоквашино”. Желание вписать “свою строчку” в закон, помноженное на непонимание смысла уже существующих правовых норм и отсутствие ясного представления о правовых последствиях применения вводимых правил,

продуцирует ужасающую неопределенность законодательства о противодействии коррупции»¹.

В числе дисциплинарных взысканий к депутатам и лицам, замещающим выборные должности в представительном органе муниципального образования, и депутатам законодательного органа субъекта РФ, существует санкция под названием «предупреждение». Традиционно наказание с таким названием давно включено в перечень административных. Пункт 1 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ закрепляет его как первое, самое мягкое административное наказание. В свою очередь, п. 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 25-ФЗ, п. 1 ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ и п. 1 ч. 1 ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 22 ноября 2021 г.)² (далее – ТК РФ) закрепляют в качестве самого мягкого дисциплинарного взыскания замечание, а не предупреждение. Поэтому применение термина «предупреждение» в качестве наказания за дисциплинарное нарушение коррупционного характера к лицам, замещающим муниципальные должности, депутатам и выборным должностным лицам в порядке п. 1 ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ не только не обосновано, но и не способствует четкости понимания вида применяемой ответственности. Из этого следует необходимость замены в п. 1 ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 22 ст. 19 Федерального закона № 414-ФЗ слова «предупреждение» на термин «замечание».

Законопроект № 40361-8 увеличивает степень ответственности главы МО перед высшим должностным лицом субъекта РФ. Часть 7 ст. 29 дает возможность главе субъекта РФ объявить выговор главе МО и главе местной администрации за ненадлежащее выполнение отдельных государственных полномочий. Если же в течение месяца лицами, получившими предупреждение или выговор, не были приняты меры по устранению нарушения, то глава субъекта РФ на основании ч. 6 ст. 30 Законопроекта № 40361-8 может отрешить указанных лиц от занимаемой

¹ Пресняков М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. М.: Юрист. 2019. № 11. С. 7.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3.

должности. Здесь важно отметить, что, хотя глава субъекта РФ будет вправе выносить муниципальным должностным лицам только выговор, он может отрешить от должности и за непринятие мер в связи с полученным от представительного органа предупреждением. Эта норма содержит признаки нарушения ст. 12 Конституции РФ. Во-первых, «выговор» – это вид дисциплинарной ответственности, применяемой вышестоящим должностным лицом в отношении нижестоящего. Во-вторых, он объявляется после замечания, то есть его должен объявлять представительный орган после первого дисциплинарного наказания (сейчас, как уже отмечалось, это предупреждение). В-третьих, органы государственной власти в соответствии с ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ имеют право именно принимать участие в освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, а не освобождать от должности и не применять к ним дисциплинарные наказания. В-четвертых, нет никакой последовательности в том, что глава субъекта РФ освобождает от должности главу МО и главу администрации, которым вынес предупреждение представительный орган. После предупреждения, сделанного представительным органом именно он должен получить право удалять главу МО с должности или разрывать контракт с главой местной администрации. Анализ действующих законов и Законопроекта № 40361-8 позволяет выявить, современную политику государства, направленную на формирование режима организационной зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления от главы субъекта РФ. Не взирая на нормы, закрепленные в ст. 12 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.

Отмеченные всевозможные недостатки ответственности муниципальных должностных лиц и представительного органа перед государством приводят к выводу о недостаточной проработанности доктрины правонарушений в публичном праве и ответственности за них. Государство хочет реализовать свои преимущества, не учитывая устоявшиеся правовые принципы и концепции. Существующая модель ответственности далека от идеала и требует серьезных изменений.

6.3. Государственное участие в процессе удаления главы муниципального образования

Глава субъекта РФ имеет сильные рычаги влияния на удаление главы муниципального образования в отставку – ответственность, представляющую собой часть внутриорганизационного процесса муниципального управления. Статья 70 Федерального закона № 131-ФЗ перечисляет в общем виде субъекты публичной власти, перед которыми органы местного самоуправления и муниципальные должностные лица несут ответственность, и относит к ним: население, государство, физических и юридических лиц. С внесением в 2009 г.¹ изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 74.1) вышеуказанная норма не была дополнена представительным органом. Следовательно, удаление главы МО представительным органом следует рассматривать как разновидность ответственности перед населением в лице представительного органа и относить ее к муниципально-правовой ответственности. Удаление главы МО в отставку осуществляется в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ. В п.п. 1-5 ч. 2 этой статьи определены пять действующих оснований удаления. К ним относятся:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных

¹ Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2280.

полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ (в ред. от 30.12.2021), то есть законодательством о противодействии коррупции;

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Исследование этой формы ответственности приводит к выводу, что решение (мнение) главы субъекта РФ, участвующего в процессе удаления, имеет высокую, а в отдельных случаях решающую степень влияния на принятие представительным органом окончательного решения об удалении. Некоторые стадии удаления полностью зависимы от его дискреции. Это превращает удаление главы МО в гибрид ответственности перед населением (в лице представительного органа) и государством. Об этом свидетельствует ряд факторов:

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 50, ч. 4, ст. 6953.

1. Глава субъекта РФ имеет право инициировать удаление главы МО по всем пяти основаниям, хотя логически оно должно распространяться только на п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку контроль над реализацией отдельных государственных полномочий осуществляется органами государственной власти субъекта РФ (ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ) и п. 4 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, так как именно глава субъекта РФ обладает полномочиями по проверке достоверности и полноты необходимых сведений и «обращению с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд»¹ в случае нарушения положений вышеуказанных законов лицом, занимающим муниципальную должность. С целью формирования алгоритма реализации такой компетенции субъекты РФ принимают свое законодательство², а глава субъекта РФ определяет «порядок принятия решения об осуществлении контроля за расходами»³ подконтрольных лиц.

2. Включение оснований ответственности перед государством, содержащихся в п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75, в качестве оснований удаления главы МО в п. 1 ч. 2 ст. 74 имеет два организационных противоречия:

¹ Части 4.4, 4.5 ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 30.12.2021).

² См., например: Закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» (в ред. от 27.04.2020) // Саратовская областная газета. 2007. № 10 (1784); СЗ СО. 2020. № 4.

³ Например: Постановление Губернатора Саратовской области от 7 июня 2013 г. № 226 «Об утверждении Положения о порядке принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы Саратовской области, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (в ред. от 10.08.2021) // Кодекс. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/933022112> (дата обращения: 14.09.2021).

а) оно представляет собой диффузию муниципальных и государственных нарушений. Пункт 2 ч. 1 ст. 75 устанавливает возможность наложения санкции за плохую организацию муниципальной власти, повлекшую просроченную задолженность, а п. 3 ч. 1 ст. 75 предусматривает ответственность за деликт перед государством в виде нецелевого расходования государственных субвенций. Однако и в том и другом случаях без согласия главы субъекта РФ удалить главу МО нельзя (ч. 5 ст. 74.1). Таким образом, основания ответственности перед государством переплетаются с основаниями ответственности перед муниципальным образованием, а глава субъекта РФ наделяется дополнительно полномочиями по «согласованию удаления» за нарушения чисто муниципального характера. В итоге ст. 74.1 регулирует не только ответственность главы МО перед представительным органом, но и создает для главы субъекта РФ дополнительный механизм (помимо отрешения от должности) лишения главы МО полномочий. И хотя видимость ответственности перед представительным органом сохраняется, санкция применяется под жестким контролем со стороны главы субъекта РФ;

б) с одной стороны, в случае возникновения оснований, закрепленных в п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, глава субъекта РФ может одновременно ввести режим временного осуществления органами государственной власти полномочий местного самоуправления и инициировать удаление главы муниципального образования в отставку. С другой стороны, ч. 5 ст. 74.1 позволяет ему перечеркнуть инициативу удаления, выдвинутую представительным органом в случае возникновения соответствующих оснований, и не согласиться с возможностью удаления главы МО.

Из вышеизложенного следуют два вывода:

1. Статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляя ответственность перед представительным органом, ставит результат ее реализации в зависимость от дискреции главы субъекта РФ.

2. Основания удаления, закрепленные в ч. 2 ст. 74.1, не являются правонарушением (за исключением п. 4 ч. 2 ст. 74.1 и п. 3 ч. 1 ст. 75), а выступают в качестве оснований ответственности за плохую организацию процесса публичной

власти, повлекшую различные негативные последствия либо регресс муниципального развития. Пункт 3 ч. 2 ст. 74.1 устанавливает вариант ответственности главы МО перед представительным органом за неудовлетворительную оценку его деятельности. Такая «оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа»¹, которая, в свою очередь, так или иначе связана с вопросами организации власти, взаимодействия с представительным органом муниципалитета и органами государственной власти. Некоторые споры возникают в связи с применением в качестве ответственности п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению отдельных ученых, «нецелевое расходование бюджетных средств содержит в себе признаки уголовного преступления, предусмотренного ст. 285.1 Уголовного кодекса РФ, что влечет применение мер уголовной ответственности и является самостоятельным основанием для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. В связи с этим спорным представляется дублирование указанных оснований для удаления главы муниципального образования в отставку и оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования»². Другие исследователи отмечают, что «одной и той же диспозиции соответствуют разные санкции. Их применение зависит от усмотрения правоприменителя»³, поэтому данные нормы «не соответствуют критерию четкости и определенности»⁴. Вместе с тем не стоит забывать, что данное деяние становится уголовным преступлением только при условии, что минимальная сумма нецелевых расходов составляет полтора

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О.

² Соловьев С.Г., Четвергова А.В. К вопросу о правовых проблемах удаления в отставку главы муниципального образования // Муниципальное право. 2011. № 5. С. 3; Соловьев С.Г. К вопросу о содержании правовой конструкции удаления в отставку главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 66.

³ Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 19.

⁴ Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25-31.

миллиона рублей. Если эта сумма меньше, то применяется ст. 15.14 КоАП РФ. Из этого следует, что если нецелевое расходование бюджетных средств будет квалифицировано как преступление и по нему будет вынесен обвинительный приговор суда, то это будет основанием досрочного прекращения полномочий главы МО (как и любого другого выборного лица) без применения процедуры удаления. Однако если это деяние будет квалифицировано как административное правонарушение, то оно станет основанием удаления главы МО, поэтому неопределенности и усмотрения при назначении наказания здесь нет. На наш взгляд, в п. 1 ч. 2 ст. 74.1 необходимо внести изменение. Вместо отсылки к п. 3 ч. 1 ст. 75 надо сделать основанием удаления главы МО в отставку нарушение, установленное ст. 15.14 КоАП РФ.

3. Часть 4 ст. 74.1 дает право главе субъекта РФ выразить мнение по поводу удаления главы МО. Такое право имеет рекомендательный характер. На это обращал свое внимание Конституционный Суд РФ. Согласно его позиции, это право «призвано обеспечить надлежащее взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан, и определяется необходимостью оказания органами государственной власти субъекта Российской Федерации содействия развитию местного самоуправления (п. 3 ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ)»¹. Несмотря на рекомендательные свойства, мнение главы субъекта РФ обладает побудительной силой, основанной на психологии. Нижестоящие по уровню власти должностные лица всегда внимательно относятся к точке зрения вышестоящих должностных лиц. В связи с этим отношение главы субъекта РФ может либо упрочить желание местных депутатов и пополнить их количество в голосовании за удаление, либо напугать, вызвать сомнение в правильности собственной позиции и уменьшить количество голосующих за

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2011 г. № 1464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58104531/> (дата обращения: 15.09.2021).

удаление главы МО. В совокупности получается психологический формат организационно-правового взаимодействия представительного органа муниципального образования и высшего должностного лица субъекта РФ, в котором сам глава МО играет достаточно пассивную роль подвластного субъекта, зависимого от дискреций других органов. И если правовые отношения главы субъекта РФ и представительного органа можно назвать взаимодействием, то правовые отношения главы МО с ними в силу пассивности характеризуются как взаимоотношение. Порядок выражения мнения главой субъекта РФ в законе не отражен. Это позволяет ему или законодательному органу субъекта РФ сформировать в нормативно-правовом акте механизм, позволяющий оказывать влияние на удаление. Например, это могут быть нормы, разрешающие в случае необходимости растягивать процесс выражения мнения на достаточно длительное время, которое даст возможность переломить волю депутатов. Аналогичные процедуры бесконечного оттягивания встречи выборного должностного лица с избирателями, необходимой для дачи пояснений по поводу оснований отзыва, можно увидеть во многих уставах, регулирующих ответственность выборных должностных лиц перед населением.

4. Часть 5 ст. 74.1 позволяет главе субъекта РФ вообще не давать согласие представительному органу на удаление главы МО.

Изучение сущности этих норм приводит к выводу, что нацеленный на решение государственных полномочий, ценимый главой субъекта РФ, но бесполезный в плане развития муниципального образования глава МО, допускающий просроченные задолженности и нецелевое использование бюджетных средств, может осуществлять свои полномочия до тех пор, пока не лишится покровительства высшего должностного лица субъекта РФ, либо пока в отношении него не будет вынесен обвинительный приговор суда. Это обстоятельство, во-первых, позволяет ему снизить активность по осуществлению вопросов местного значения и сосредоточить деятельность на государственных поручениях. Во-вторых, резко минимизирует ценность удаления как инструмента организации власти на местном уровне, превращая его в очередной механизм взаимодействия с государством. В-третьих, не способствует основной

конституционной цели – осуществлению «взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»¹.

Вероятно, поэтому федеральный законодатель, формулируя условия государственного участия в процессах удаления главы МО, закрепил ряд гарантий, защищающих их от чрезмерного участия главы субъекта РФ и препятствующих превращению муниципальной ответственности в очередную форму ответственности главы МО перед государством.

Гарантированной защитой от произвольного толкования оснований удаления главы МО в отставку являются следующие условия:

1. Срок неисполнения обязанностей главой МО должен быть не менее трех месяцев.

2. Применение множественного числа в термине «обязанности» в п. 2 ч. 2 ст. 74.1, по мнению А.В. Игнатова, «свидетельствует о невозможности применения указанной нормы в случае неисполнения главой одной из своих обязанностей»². Об этом также свидетельствует разнообразная судебная практика. Последовавшие за появлением ст. 74.1 в Федеральном законе № 131-ФЗ тенденции по удалению глав МО за неподписание актов, за невыполнение некоторых обязанностей, не влекущих за собой вредных для муниципального образования последствий, за вменение в качестве основания невыполнения обязанностей в течение менее трех месяцев стали предметом рассмотрения различных судов. Определением Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2011 г. № 1464-О-О³ были закреплены гарантии защиты главы МО, в соответствии с которыми были сформулированы следующие правила:

¹ Часть 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

² *Игнатов А.В.* Удаление главы муниципального образования в отставку: некоторые вопросы применения // Научные труды РАЮН. Вып. 11: в 2 т. М.: Юрист, 2011. Т. 1. С. 889.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2011 г. № 1464-О-О.

1) ответственность по основанию п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ возможна только при полном неисполнении им всех обязанностей по решению вопросов местного значения;

2) неподписание правового акта или его необнародование в течение продолжительного периода должно, прежде всего, стать предметом судебного разбирательства в соответствии со ст. 78 Федерального закона № 131-ФЗ;

3) кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21 октября 2020 г. № 88а-16008/2020¹ было также сформулировано третье правило, согласно которому глава субъекта РФ, давшее официальное согласие на удаление главы МО в отставку, является заинтересованным лицом и должно быть привлечено по инициативе суда к участию в судебном разбирательстве. Там он должен дать мотивированную оценку работе главы МО.

Учитывая, что глава субъекта РФ самостоятельно не удаляет главу МО, но имеет организационно-правовые инструменты доведения такого процесса до желаемого результата, процедуру удаления нельзя безоговорочно причислить к муниципально-правовой ответственности. Статья 74.1 закрепляет гибридные основания ответственности перед муниципальным образованием и перед государством. «Анализ складывающейся правоприменительной практики показывает, что механизм удаления в отставку пытаются использовать для сведения счетов с независимым и самостоятельным главой муниципального образования»². Иногда этот процесс перерастает в действия, обладающие признаками насильственного захвата власти (ст. 278 УК РФ), как в ситуации, произошедшей в г. Гороховец Владимирской области, описанной профессором

¹ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21 октября 2020 г. № 88а-16008/2020 «Об оставлении без изменения апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Карелия от 11 августа 2020 г., которым признано незаконным решение Совета Сортавальского городского поселения от 2 июля 2020 г. № 8 «Об удалении Главы муниципального образования "Сортавальское городское поселение" в отставку» // СПС «КонсультантПлюс. Премиум» (дата обращения: 15.09.2021).

² Шугрина Е. С. Удаление главы в отставку: как, за что и в какие сроки? // Глава местной администрации. 2011. № 3. С. 19.

Е.С. Шугриной¹. Н.Ю. Давыдова по поводу удаления главы МО в отставку отмечает, что «его задача – расширение пределов и форм государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления, непосредственное влияние государственных органов субъектов Федерации, а именно высшего должностного лица субъекта на кадровую политику в муниципальном образовании»².

Норма об удалении главы МО появилась задолго до нововведенной ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ. С ее появлением статус главы муниципального образования стал еще более зависим от высшего должностного лица субъекта РФ. Увеличилась зависимость и от представительного органа. Если возможность смены председателя представительного органа существовала всегда, то появление института удаления изменило соотношение сил в системе властного муниципального управления и упразднило возможность создания классической модели управления «сильный мэр – слабый Совет», применяемой во многих странах мира. Допустимость досрочного лишения полномочий высшего должностного лица представительным органом заранее ставит главу МО в ранг «слабых мэров», независимо от способа замещения должности. А ключевая роль в этом процессе главы субъекта РФ не только укрепила зависимость главы МО от руководителя региона, но и возвела представительный орган муниципалитета в ранг исполнителя чужой воли, не способного принять кадровое решение без согласия или (как минимум) согласования с главой субъекта РФ. Не случайно Совет местных и региональных властей Совета Европы еще в 2010 г. в рекомендациях России по организации местного самоуправления в первую очередь советовал «отменить недавние поправки к статье 74 закона 131-ФЗ в отношении увольнения в отставку мэров с тем, чтобы гарантировать мэрам возможность свободно осуществлять свои полномочия, не опасаясь

¹ См. подробнее: *Шугрина Е.С.* Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7-14.

² *Давыдова Н.Ю.* Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. 2009. № 12. С. 69.

вмешательства или политического давления со стороны муниципальных советов или губернаторов»¹. Следовательно, организационная функция института ответственности перед государством в наше время важна не меньше, а, возможно, и больше, нежели карательная и правоохранительная.

Категория организационной ответственности уже давно является объектом внимания юристов, бизнесменов и философов. Сущность и роль организационной ответственности исследуются в основном цивилистами². Особенно активно эта проблематика изучается в договорной³ сфере и в области банкротства⁴. Ряд ее аспектов был изучен в статьях ученых в области гражданского процесса⁵, финансового⁶ права, трудового права⁷ и организации корпоративного бизнеса⁸. Организационная ответственность в гражданском и трудовом праве, как правило, вытекает из договорных обязательств. Договор подразумевает добровольность, равенство сторон и взаимную ответственность. В публичной сфере об организационной ответственности пока нет исследований. Вместе с тем необходимость создания жесткой централизованной власти привела к

¹ Местная и региональная демократия в Российской Федерации. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей 297 (2010) // Совет Европы. Отчеты о мониторинге и наблюдении за выборами. 19 сессия. Обсуждена и принята Конгрессом 28 октября 2010 г. на третьем заседании. URL: <https://rm.coe.int/-/1680719ba9> (дата обращения: 20.05.2021).

² См. подробнее: *Подузова Е.Б.* Организационная ответственность: проблемы определения и толкования // *Lex russica* (Русский закон). 2017. № 5. С. 163-173.

³ См. подробнее: *Мягких А.И.* Договорные санкции в гражданском праве // *Гражданское право*. 2009. № 1. С. 40–48; *Сафонова Е.Ю.* Ответственность за нарушение условий организационных договоров // *Юридическая наука*. 2013. № 2. С. 33-36.

⁴ См. подробнее: *Щелокова А.С.* Юридическая ответственность и механизм ее реализации в сфере несостоятельности (банкротства): проблемы и тенденции // *Предпринимательское право*. Приложение «Право и Бизнес». 2020. № 2. С. 41-46.

⁵ См. подробнее: *Шандурский Д.И.* Организационный групповой иск в России // *Вестник гражданского процесса*. 2016. № 2. С. 252-271.

⁶ См. подробнее: *Малиновская Н.В.* Пересмотр международных основ интегрированной отчетности: что нового в версии (январь 2021)? // *Международный бухгалтерский учет*. 2021. № 7. С. 728-739.

⁷ См.: *Акулинин О.Г.* Организационная ответственность в трудовом праве: проблемы легализации // *Юридические записки молодых ученых и аспирантов: сборник научных трудов / под ред. Д.А. Смирнова*. Ярославль: ЯрГУ, 2017. Вып. 17. С. 3-9.

⁸ См. подробнее: *Коннорс Р., Хикман К., Смит Т.* Принцип Оз. Достижение результатов через персональную и организационную ответственность // *Стратегические решения и риск-менеджмент*. № 5 (98). С. 34–36; *Михненко П.А.* Принцип распределенной ответственности в системе организационных изменений // *Экономический анализ: теория и практика*. 2010. № 23 (188). С. 47-57.

необходимости формирования организационных механизмов властного принуждения через внедрение и развитие организационных оснований ответственности, применяемых в системе публичной власти. Таким образом, помимо деликтной и функциональной ответственности можно вести речь о появлении в публичном праве организационных ограничений и организационных оснований ответственности, за организационный поступок, не являющийся по своей природе правонарушением. Целью применения таких оснований и ограничений является установление приоритетного влияния государства на организацию муниципальной власти. Не учитывать этот факт нельзя. Пункты 1, 2, 3 и 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают в качестве оснований удаления главы МО в отставку не столько конкретные нарушения законодательства, сколько субъективное отношение большинства депутатов представительного органа или главы субъекта РФ к системе организации власти и порядку реализации им своих полномочий. Основание удаления, закрепленное в п. 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, также нельзя назвать правонарушением. Допущение нарушений не означает самостоятельного нарушения. Категория «допущение нарушения» не имеет конкретного законодательного закрепления и может толковаться органами государственной власти субъективно. Думается, в каждом конкретном случае необходимо в судебном порядке доказывать каузальную связь между действиями (бездействием) главы МО и наступившими последствиями.

Основания удаления, содержащиеся в п. 2¹ и п. 3² ч. 2 ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ, официально признаны Конституционным Судом РФ соответствующими Основному закону. По мнению судей «оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О.

² Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16072013-n-1241-o-ob/> (дата обращения: 13.09.2021).

использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа»¹. Поэтому, если основой политических оценок и стремления сменить высшее должностное лицо муниципалитета является желание большинства депутатов муниципального образования, то речь идет о внутренней муниципальной и вполне законной эволюции, наличии различных взглядов в политической и хозяйственной сфере. Такие противоречия – фундамент системы сдержек и противовесов. Если же инициатором такой смены главы МО является глава субъекта РФ, то источником такого желания могут быть совершенно иные мотивы, называемые Советом Европы вмешательством во внутренние дела муниципалитета или политическим давлением со стороны губернаторов. В связи с этим ученые считают необходимым законодательное закрепление конкретных оценочных показателей, которые могут лежать в основе неудовлетворительной оценки работы главы муниципалитета, так как «принимаемое депутатами решение об оценке деятельности главы муниципального образования должно быть предельно обосновано и подкреплено показателями, наглядно характеризующими уровень эффективности его деятельности. Отсутствие указанных критериев во многом порождает неконкретность, размытость содержания отчета главы муниципалитета, непонимание депутатами основного курса развития муниципалитета, что в конечном итоге создает условия для произвольных оценок содержания указанного отчета с их стороны... превращает удаление главы муниципального образования в отставку (по отмеченному основанию) из меры юридической ответственности в меру его политической ответственности перед представительным органом»².

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СПС «Право.ру». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26368616/> (дата обращения: 13.09.2021).

² Соловьев С.Г. Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета // Современное право. 2018. № 6. С. 53.

Думается, представительный орган имеет право оценивать всю деятельность главы МО и удалять его в отставку. Более того считаем, что в число оснований удаления необходимо включить и однократный грубый проступок, связанный с должностными обязанностями. Однако, если речь идет конкретно о результативной оценке его профессиональной деятельности, то оценка должна проходить по стандартам, основанным на критериях эффективности. При достижении показателей критериев эффективности деятельность главы МО априори не сможет быть признана нерезультативной. И наоборот, если глава МО систематически не может организовать деятельность органов местного самоуправления для достижения необходимых показателей критериев эффективности, то мотивы признания представительным органом его работы неудовлетворительной будут подтверждены конкретными факторами. Это не даст главе субъекта РФ и депутатам представительного органа возможности применения необоснованной дискреции либо, наоборот, вооружит их (в соответствующих случаях) конкретными фактами неэффективности главы МО и лишит основание удаления политической окраски. Это также заставит представительный орган внимательнее относиться к оценке работы главы МО, поскольку нельзя будет дать ей положительную оценку, если критерии эффективности не достигнуты или ухудшились.

Задача применения института удаления только в качестве средства оптимизации муниципального управления и невозможности превращения его в инструмент политической репрессии может быть решена с помощью следующих мер:

1. Минимизация участия главы субъекта РФ в процессе удаления главы МО. Для этого необходимо:

- основания удаления, закрепленные в п. 1 и п. 4 ч. 2 ст. 74.1, перенести в ст. 74 и сделать основаниями отрешения от должности;
- ограничить компетенцию главы субъекта РФ возможностью выступить в качестве инициатора удаления только в случае невыполнения отдельных государственных полномочий. Остальное участие главы субъекта РФ (в том числе выявление его мнения или получение согласия) исключить из ст. 74.1.

2. Введение в Федеральный закон № 131-ФЗ процедуры обязательного судебного контроля удаления главы МО. Позиция Конституционного Суда РФ по этому поводу достаточно четкая: «решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит судебной проверке в предусмотренном законом порядке»¹. Суд должен принять максимальные «меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела»². Это соответствует ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина³. С 2014 по 2020 г., по сведениям Минюста России⁴, было удалено в отставку 99 глав МО. Из них 20 человек восстановлены судом в должности.

3. Отчет главы МО должен оцениваться исходя из нормативно-закрепленных критериев. В этом отношении показательным судебным делом по легализации сформированного представительным органом муниципального образования конкретного оценочного механизма негативной оценки деятельности главы МО является решение Новосибирского областного суда по делу № 3а-50/2019⁵, оставленное в силе Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 августа 2019 г. № 67-АПА19-7⁶. В суде главой МО и администрацией города Оби оспаривалась законность

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О.

² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-19082020-p-11-ka20-3-k6/> (дата обращения: 13.09.2021).

³ См.: Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52, ст. 1865.

⁴ См.: Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 20.09.2021).

⁵ Решение Новосибирского областного суда № 3А-50/2019 3А-50/2019~М-34/2019 М-34/2019 от 14 мая 2019 г. по делу № 3А-50/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/6CZeQSHRWxQe/> (дата обращения: 21.09.2021).

⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 августа 2019 г. № 67-АПА19-7 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie->

Решения Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 г. № 205, утверждающего Положение «О порядке представления и рассмотрения ежегодного отчета Главы города Оби о результатах своей деятельности, деятельности администрации города Оби, в том числе о решении вопросов, поставленных Советом депутатов города Оби»¹ (далее – Положения г. Оби). В данном Положении в качестве критериев эффективности главы МО установлены показатели эффективности, закрепленные в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317². Новосибирским областным судом Положение г. Оби признано не противоречащим закону. Из него вытекает право представительного органа по установлению критериев эффективности ежегодного отчета главы муниципалитета перед населением и депутатами представительного органа в виде оценочных показателей, установленных Указом Президента РФ № 601 и Правительством РФ. Таким образом, отчет главы МО должен содержать рост или сохранение конкретных показателей эффективности его работы и развития муниципального образования.

4. Инициатива удаления главы муниципального образования не только выражает отношение главы субъекта РФ или большинства депутатов представительного органа к главе муниципального образования, его формам и методам организации муниципальной власти, но и призвана отражать публичные интересы неопределенного круга лиц, так как «субъектов нарушенного однородного права настолько неопределенно много, что ситуация их защиты приобретает публичное значение»³. Некоторые ученые давно призывают решить эту актуальную задачу и «разработать детальный механизм участия населения в

sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-28082019-n-67-apa19-7/ (дата обращения: 21.09.2021).

¹ Газета «Аэро-Сити». 2018. 12 июля. № 28.

² Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов” и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» (в ред. от 30.06.2021) // СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7490.

³ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». С. 321.

защите субъективных прав и охраняемых законом интересов главы муниципального образования»¹.

Резюмируя современные характеристики удаления главы МО, присоединяемся к мнению Е.С. Шугриной, отмечающей «смещение ответственности перед населением с ответственностью перед государством»². А.В. Филиппова также обращает внимание на то, что удаление в отставку «в юридической литературе зачастую получает ошибочно однозначную оценку только в качестве меры муниципально-правовой ответственности. При этом учитывается лишь то обстоятельство, что решение об удалении в отставку принимает представительный орган муниципального образования, а основания наступления ответственности исследуются недостаточно»³. Следовательно, данный вид ответственности по субъектам, участвующим в принятии решения об удалении главы МО и по большинству оснований (за исключением п. 1 и п. 3 ч. 2 ст. 74.1), можно охарактеризовать как комплексную государственно-муниципальную ответственность.

Существующая ответственность односторонняя. Органы государственной власти в случае неправомерных действий или бездействия в сфере местного самоуправления не несут ответственность ни перед муниципальными образованиями, ни перед Президентом РФ. Происходит это в связи с массовым невыполнением обязанности органов государственной власти субъектов РФ осуществлять правовое регулирование своей ответственности в области местного самоуправления, закрепленной в п. 3 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ. Введение ответственности главы субъекта РФ за участие в незаконном лишении полномочий должностных лиц местного самоуправления стало бы целесообразной

¹ Шайхуллин М.С. Юридические гарантии, предоставленные главе муниципального образования в случае его удаления в отставку // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 18.

² Шугрина Е.С. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // Право и политика. 2009. № 9. С. 1805.

³ Филиппова А.В. Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. 2018. № 11. С. 34.

мерой, положительно влияющей на единение публичной власти. Считаем, необходимым в качестве ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в соответствии со ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ, введение следующих дополнительных оснований: 1) неправомерное отрешение от должности главы МО или главы местной администрации, доказанное в судебном порядке; 2) незаконное удаление главы МО в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, доказанное в судебном порядке.

Ответственность главы субъекта РФ за неэффективную организацию власти, неправомерное лишение полномочий главы МО или главы местной администрации сделают взаимоотношения органов более дисциплинированными, формируют паритетные основы взаимодействия и минимизируют возможности злоупотребления административным ресурсом со стороны государства.

Вышеизложенное свидетельствует, во-первых, об усилении тенденции распространения влияния принципа единоначалия на все уровни власти. Во-вторых, о применении института ответственности в решении преимущественно организационных задач с целью усиления государственного влияния на муниципальное управление. В-третьих, о необходимости изменения вектора нормативного регулирования вопросов ответственности в сторону освобождения муниципалитетов от государственной зависимости, усиления взаимной ответственности и акцентирования вины на конкретных лицах, занимающих государственные и муниципальные должности.

Глава 7. Государственное вмешательство в компетенцию муниципального образования: основания и проблемы реализации

7.1. Временное осуществление государством полномочий местного самоуправления как межотраслевой институт в системе публичной власти

Право любого государства осуществлять власть в тех формах и на тех принципах, которые закреплены в конституционном акте и законодательстве, вытекает из его суверенитета, сложившейся практики и устремлений населения в лице правящей элиты. Формы децентрализации и деконцентрации не являются при этом исключением. В некоторых случаях государство практикует точечное выполнение полномочий органов нижестоящего уровня.

Правоотношения, закрепленные в ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, являются логическим продолжением единой государственной политики федеративного государства по формированию однообразных принципов организации публичной власти и регулированию однотипных отношений на разных территориальных уровнях. Аналогичные правоотношения, но по временному осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов РФ федеральными органами власти закреплены в ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ, расположенной в главе о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Принципы организации публичной власти для разноуровневых органов, как мы уже неоднократно отмечали, должны быть унифицированы, отличия в подходах к формированию разных этажей публичной власти должны быть обоснованы и минимизированы. Вместе с тем формирование единых принципов взаимодействия между разноуровневыми органами публичной власти сопровождается расхождением форм и методов их реализации, стремлением настроить между органами государственной власти и местного самоуправления правоотношения,

основанные не на взаимодействии, а на иерархичной субординации и латентной зависимости муниципальных органов от государства.

В системе местного самоуправления основанием рассмотрения такой временной процедуры в качестве меры ответственности является структурное расположение данной статьи. Не случайно ученые задаются вопросом: «почему п. 1 ч. 1 ст. 75 оказался в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ, которая называется “Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль и надзор за их деятельностью”? Ведь смысл временного осуществления государственной властью отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введения временной финансовой администрации, заключается в организационной, кадровой и экономической реанимации муниципального образования, восстановлении платежеспособности и других подобных действиях, не всегда связанных с ответственностью»¹. Дополнительная дисгармония от расположения данной статьи в главе об ответственности возникает в связи с тем, что предметом регулирования ст. 75 являются не столько правоотношения ответственности, сколько меры, обеспечивающие осуществление функций управления на местах в условиях наступления соответствующих оснований. Об этом свидетельствует отсутствие в основаниях временного осуществления полномочий (п. 1, 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ) необходимого для ответственности перед государством судебного решения. Обязательность его наличия определена требованиями ст. 72, содержащей общие нормы и принципы ответственности перед государством. Из положений ст. 75 обязательное решение арбитражного суда требуется лишь при введении временной финансовой администрации. Регулирование временного осуществления компетенции органов местного самоуправления органично вписалось бы в содержание третьей главы. В свою очередь, общие принципы введения временной финансовой администрации, детальное регулирование реализации которой

¹ *Лютцер В.Л.* Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 53.

осуществляется в соответствии с гл. 19.1 БК РФ, надо было расположить в гл. 8 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющей экономические основы. Поэтому существующее местоположение достаточно противоречивой по своему содержанию статьи вносит дисгармонию в главу закона об ответственности. В нее включены две меры государственного вмешательства в процесс муниципального управления: а) временное осуществление отдельных муниципальных полномочий; б) временная финансовая администрация. При этом основаниями временного осуществления полномочий являются п. 1, 3 ч. 1 ст. 75, а введения временной финансовой администрации п. 2 ч. 1 ст. 75. Следовательно, формы государственного вмешательства и основания их введения вполне разделимы на две статьи, которые можно было расположить в отмеченных нами главах и ликвидировать дедуктивный диссонанс статьи.

К первому основанию относится одновременное отсутствие и (или) невозможность формирования представительного органа и местной администрации, возникшие в результате чрезвычайной ситуации¹. Характер чрезвычайной ситуации может быть локальный, муниципальный, межмуниципальный, региональный, межрегиональный и федеральный. Соответствующие характеристики установлены Правительством РФ². Ее возникновение, как правило, не является следствием деятельности органов местного самоуправления, поэтому введение временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти теоретически нельзя отнести к ответственности. С.Е. Чаннов отмечает по этому поводу: «законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов

¹ Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3648.

² См.: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 2007. № 22, ст. 2640.

местного самоуправления в качестве санкции, применяемой к органам местного самоуправления, что не во всех случаях соответствует действительности»¹. «Применение указанной меры далеко не всегда связано с виновными действиями органов местного самоуправления, поэтому их следует рассматривать не как санкцию, а как меру государственного принуждения, направленную на защиту прав граждан»². С тем, «что меры принуждения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, никак не связаны с юридической ответственностью»³, согласны многие ученые. Однако некоторые считают, что п. 1 ч. 1 ст. 75 закрепляет основание такого самостоятельного вида муниципально-правовой ответственности, как удаление главы муниципального образования в отставку⁴, и рассматривают эту норму в связке со ст. 74.1. Отдельные юристы полагают, что «есть определенные основания относить к мерам конституционно-правовой ответственности временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления государственными органами в виде временной финансовой администрации»⁵, если с ее введением будет происходить «отрешение от должности главы муниципального образования и (или) роспуск представительного органа местного самоуправления, в зависимости от того, по чьей вине возникла задолженность»⁶. Другие исследователи, характеризуя в целом институт вмешательства органов публичной власти вышестоящего уровня в полномочия органов более низкого этажа управления, выражают мнение, что «временное осуществление полномочий не отнесено формально к мерам ответственности, хотя в некоторых случаях имеет достаточно много общего с ними. Тем не менее, поскольку это императивные меры

¹ Чаннов С.Е. Муниципальное право: учебное пособие. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 142.

² Велиева Дж.С.к. и др. Муниципальное право: учебное пособие / под ред. С.Е. Чаннова. 5-е изд., испр. М.: Омега-Л, 2009. С. 256.

³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 273.

⁴ См.: Филиппова А.В. Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 34.

⁵ Авилов В.В. Временная финансовая администрация как мера конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Общество и право. № 1 (23). С. 78.

⁶ Там же. С. 79.

обеспечительного характера (обеспечиваются права граждан, а также должно осуществление полномочий всех уровней власти), не требуется во всех случаях устанавливать такое вытекающее из конституционного принципа справедливости условие ответственности, как вина (хотя в ряде случаев нужно установить причинно-следственную связь между действиями и их последствиями), а также неприменим принцип презумпции невиновности»¹. Отдельные правоведы причисляют такое основание к мере защиты, цель которой «принудить обязанное лицо выполнить обязанности, налагаемые на него законом или договором»². По их мнению, она отличается от меры ответственности, налагающей «на правонарушителя новую, специальную, императивную обязанность претерпевать лишения, испытывать правоограничения»³. Согласно взглядам В.И. Васильева, такое вмешательство основано на практике применения предыдущего законодательства о местном самоуправлении, которая «показала, что без прямой организационной помощи органам местного самоуправления со стороны органов государственной власти они не в состоянии выйти из сложных ситуаций, вызываемых как объективными, так и субъективными факторами»⁴. «В этом случае никоим образом не ограничивается право населения на осуществление местного самоуправления, применение данной меры (меры защиты) направлено на поддержание управляемости в муниципальном образовании и предупреждение совершения общественно опасных действий в условиях стихийного бедствия, катастрофы или иной чрезвычайной ситуации, когда представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и не могут быть сформированы»⁵.

¹ Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Савицкий В.А. и др. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы // Журнал российского права. 2005. № 3 (99). С. 102.

² Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б. и др. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит. 1987. С. 316.

³ Там же. С. 317.

⁴ Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 11.

⁵ Иванов Д.М. Муниципально-правовая санкция: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 18. С. 40.

Часть 2 ст. 75 предусматривает, что в случаях, установленных п. 1 ч. 1 ст. 75, временная реализация муниципальных полномочий органом исполнительной власти субъекта РФ осуществляется на основании решения представительного органа муниципального образования или законодательного органа субъекта РФ. В то же время п. 1 ч. 1 ст. 75 предусматривает редчайший случай, когда и представительный орган, и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в связи с чрезвычайной ситуацией. Как же тогда несуществующий представительный орган обратится с заявлением к главе субъекта РФ? Ситуация одновременного отсутствия сразу двух органов настолько необыкновенная, что ее крайне сложно сконструировать. Единственным вариантом представляется наступление чрезвычайной ситуации в период между одновременным досрочным прекращением полномочий представительного органа и главы местной администрации и формированием новых органов, которое вдруг стало невозможным в связи с чрезвычайной ситуацией. Иное отсутствие органов в условиях чрезвычайной ситуации может означать только их физическое уничтожение при условии, что население муниципального образования осталось живо и ему необходимо оказывать функциональную помощь, но такой случай скорее всего приведет к введению чрезвычайного положения. Если же чрезвычайная ситуация возникла в течение десяти дней после издания официальных актов органов государственной власти о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления, то об отсутствии органов вести речь нельзя, так как ч. 3 ст. 73 и ч. 3 ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают возможность обжалования соответствующего решения о досрочном прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления (главы муниципального образования или главы местной администрации) в суде. Возникает дилемма. Гипотетически органы местного самоуправления есть (до решения суда о законности досрочного прекращения их полномочий), но они уже не дееспособны, поскольку акты об их досрочном прекращении полномочий уже изданы.

Чрезвычайная ситуация может возникнуть в период назначения новых выборов в связи с окончанием срока полномочий представительного органа. Однако в данном случае органы есть. Новый орган начинает работу уже после оглашения результатов выборов. Если выборы еще не проведены и не могут быть проведены, то должна применяться ч. 4 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ, дающая возможность избирательной комиссии отложить выборы, а депутатам представительного органа продолжить деятельность до отмены режима чрезвычайной ситуации и сформировать администрацию. Именно эти органы и будут вести активную работу и взаимодействие с координирующими и постоянно действующими органами управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В этой диспозиции заслуживает внимания наличие в норме об отсутствии и (или) невозможности формирования органа местного самоуправления союза «или». По мнению некоторых ученых, его наличие позволяет «сделать вывод, что имеется в виду возможность введения временного осуществления полномочий, если органы “присутствуют”, но не могут быть сформированы новые составы этих органов»¹. Выше мы уже отмечалось, что если органы присутствуют, то их работу можно продлить, поэтому такое утверждение сомнительно. Логику законодателя о применении союзов «и» и «или» понять достаточно сложно. Союз «или» отсутствует в ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ о введении временного осуществления полномочий субъекта РФ федеральными органами. Вместе с тем нельзя упускать из виду ситуацию, когда органы местного самоуправления вообще никогда на данной территории не существовали. Такая диспозиция возможна в случае создания вновь образованного муниципального образования, в котором еще не сформированы органы местного самоуправления и в котором между учреждением муниципалитета и избранием представительного органа наступила чрезвычайная ситуация.

¹ Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Савицкий В.А. и др. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы. С. 104.

Любой из этих организационных раскладов предусматривает отсутствие представительного органа и его возможности обратиться к главе субъекта РФ. Такое решение может принять только законодательный орган региона. Это говорит об ошибке в диспозиции ч. 2 ст. 75 и невозможности принятия решения отсутствующим представительным органом муниципального образования.

Введение главой субъекта РФ режима временного осуществления муниципальных полномочий по основаниям п. 1 ч. 1 ст. 75 может быть осуществлено лишь на срок, необходимый для формирования нового представительного органа, так как «осуществление полномочий органов местного самоуправления должностными лицами, назначенными органами государственной власти, осуществление указанных полномочий неопределенное время либо с превышением установленного срока влечет за собой нарушение прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и, как следствие, применение»¹ Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»², предусматривающего отсутствие представительных органов местного самоуправления (абз. 3 ч. 1 ст. 1), выполнение полномочий органов местного самоуправления назначенными органами государственной власти (абз. 3 ч. 1 ст. 1) и алгоритм восстановления гарантий и прав граждан на местное самоуправление. Это корреспондируется с положением п. 3 ч. 2 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающим, что срок временного осуществления полномочий не может превышать времени, необходимого для устранения обстоятельств, предусмотренных п. 1 ч. 1 ст. 75. Учитывая, что время, необходимое для формирования органов местного самоуправления, не должно быть неопределенно продолжительным, ч. 3 ст. 75 справедливо ограничивает органы государственной власти, осуществляющие

¹ Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС «КонсультантПлюс». 2010.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 49, ст. 5497.

муниципальные функции, в полномочиях по ключевым, наиболее важным вопросам для населения и организации муниципальной власти. К ним относятся принятие и изменение устава муниципального образования, преобразование статуса муниципального образования или изменение его границ, а также внесение изменений в структуру органов местного самоуправления. Вместе с тем ограничения по структуре органов, как мы уже выяснили, носят скорее номинальный, нежели реальный характер, поскольку изначально она устанавливается законом субъекта РФ и затем автоматически мигрирует в устав муниципального образования.

С одной стороны, положение об отсутствии органов местного самоуправления кажется маловероятным. С другой стороны, только его наличие не позволяет в условиях современных глобальных вызовов, связанных, например, с пандемией¹, ввести повсеместное государственное управление. Поэтому Федеральным законом № 68-ФЗ предусмотрен порядок организации местного самоуправления в условиях чрезвычайной ситуации. Органы местного самоуправления, создавая специальные комиссии, должны самостоятельно и при содействии органов государственной власти осуществлять публичные полномочия даже в таких сложных обстоятельствах.

В отличие от причин временного осуществления полномочий органов местного самоуправления, в п. «а» ч. 1 ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ, закрепляющем основания временного осуществления федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта РФ, союз «или» отсутствует. Это означает, что введение режима временного осуществления полномочий однозначно требует соблюдения таких условий, как: а) отсутствие органов государственной власти субъекта РФ; б) невозможность их формирования. Представить такую картину еще сложнее, если принимать во

¹ Коронавирусная инфекция (2019-nCoV) входит в «Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» и является основанием для объявления чрезвычайной ситуации (Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (в ред. от 31.01.2020) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4916.

внимание, что это должна быть именно чрезвычайная ситуация, а не чрезвычайное или военное положение. В данном случае мы не согласны с некоторыми утверждениями, что под отсутствием органа подразумеваются и обстоятельства, при которых «они не могут собраться на заседание в нужном количестве»¹. Временное осуществление полномочий органов государственной власти субъектов РФ вводится Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации ФС РФ. Статья гармонично расположена в главе о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами РФ. Это свидетельствует о более рациональном подходе в правовом регулировании временного осуществления полномочий субъекта РФ.

Чрезвычайная ситуация в соответствии с п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»² (далее – Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ) в случае, если она требует введения аварийных, спасательных и других неотложных работ, защиту конституционного строя, прав и свобод граждан, является основанием введения чрезвычайного положения³. Цели ее введения соответствуют ст. 55, 56 Конституции РФ, направлены на устранение обстоятельств, ставших причиной введения чрезвычайного положения, и не являются санкциями, как и временное осуществление полномочий, основанное на ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ. «Кроме того, те меры, которые применяются в условиях чрезвычайного положения, носят временный характер, и законодатель не называет их мерами юридической ответственности»⁴ (ст. 11 Федерального конституционного закона № 3-ФКЗ).

¹ Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Савицкий В.А. и др. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы. С. 104.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2277.

³ Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом № 3-ФКЗ на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

⁴ Липинский Д.А., Мусаткина А.А. О санкциях конституционной ответственности и мерах защиты // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 16.

Следующим основанием временного осуществления полномочий местного самоуправления является установленное судом нарушение Конституции РФ и законодательства либо нецелевое использование государственных субвенций в процессе осуществления отдельных государственных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ). Это основание можно формально поделить на две составляющие.

1. Нецелевое расходование бюджетных средств при исполнении отдельных государственных полномочий.

Думается, что совершение должностным лицом административного проступка, ответственность за который наступает в соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ, или преступления, предусмотренного ст. 285.1 УК РФ, должно повлечь ответственность конкретных лиц, виновных в совершении данных деяний, и прекращение ими своих полномочий, но никак не временное исполнение органами государственной власти полномочий по осуществлению местного самоуправления. Примечательно, что законодатель не дифференцирует варианты нецелевого использования средств, то есть введение временного осуществления полномочий может фактически быть как за совершение должностным лицом – распорядителем бюджетных средств административного проступка, установленного в судебном порядке, так и за преступление, если нецелевое использование средств было в крупном или особо крупном размере.

Часть 5 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что в отличие от других оснований, введение временного государственного управления по основаниям, закрепленным в п. 3 ч. 1 ст. 75, осуществляется единолично высшим должностным лицом субъекта РФ. Одновременно с применением этой организационной санкции применяется административно-восстановительная мера в виде изъятия из муниципального бюджета государственных субвенций. «Целью применения административно-восстановительных мер является возмещение причиненного ущерба, восстановление прежнего положения вещей, нарушенных

прав»¹. Причем административно-восстановительной мерой она является только для субъекта РФ. Для муниципалитета это изъятие влечет за собой возникновение дополнительных финансовых трудностей, поскольку оно формально не сопровождается исключением из компетенции органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Фактически п. 3 ч. 1 ст. 75 в системном единстве с ч. 5 ст. 75 дополнительно к индивидуальной ответственности (административной или уголовной) главы МО добавляет основание субсидиарной организационной ответственности муниципального образования (в виде введения временного осуществления государством полномочий муниципалитета) и финансовую ответственность (в виде изъятия государственных субвенций из муниципального бюджета). Не имея цели подробного описания принципа, запрещающего «дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение»², все же отметим, что в данном случае применение субсидиарной ответственности главы муниципалитета и муниципального образования в целом не обосновано, а применение административно-восстановительной меры в виде изъятия средств не может быть половинчатым и должно сопровождаться отзывом отдельных государственных полномочий.

При привлечении к субсидиарной ответственности нужно принимать во внимание: роль представительного органа и местной администрации в нецелевом расходовании средств; наличие сговора между должностными лицами; существование норм, предписывающих должностному лицу использование субвенции не по назначению; плохо организованную систему контроля представительным и контрольно-счетным органом; размер ущерба от деяния, который должен быть существенным по отношению к местному бюджету или субвенциям, выделенным из государственного бюджета, может повлиять на выполнение органами местного самоуправления своих обязательств, привести его

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 180.

² *Шугрина Е. С.* Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. 2011. № 5. С. 9.

к несостоятельности и (или) повлечь за собой дестабилизацию, предусмотренную п. 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ. Другими словами – это должно быть преступление, квалифицированное по ст. 285.1 УК РФ. Поэтому в ч. 3 ст. 75 выражение «нецелевого использования бюджетных средств» необходимо дополнить словами «в крупном или особо крупном размере». При этих условиях введение временного осуществления полномочий будет оправдано стратегией восстановления нормальной системы управления и стабилизации экономики, но тогда необходимо вести речь не о простом осуществлении полномочий местного самоуправления, а о временной финансовой администрации. Иначе введение временного осуществления полномочий местного самоуправления можно рассматривать как субсидиарную организационную ответственность самого муниципального образования, имеющую карательное предназначение, поскольку, если представительный орган работает в стандартном режиме, а ущерб не может повлиять на нормальную работу муниципалитета, осуществление полномочий местного самоуправления государством не имеет смысла и противоречит концепции взаимодействия государственной и муниципальной власти.

Непонятен также выбор законодателя в пользу нецелевого расходования бюджетных средств как единственного основания временного осуществления полномочий местного самоуправления и (или) удаления главы МО. На практике такие деяния встречаются все реже благодаря работе федерального казначейства и контрольно-счетных органов разных уровней. Глава 15 КоАП и глава 30 УК РФ, как и другие главы, содержат немало составов правонарушений (преступлений), направленных против государственной (муниципальной) службы и государственного (муниципального) управления. В связи с этим, на наш взгляд, логичнее было указать родовой объект посягательства и (самое главное) последствия правонарушения (преступления), повлекшие реальную необходимость введения временного государственного управления вопросов местного значения, так как вмешательство должно носить не карательное назначение, а созидательное. Оно должно быть направлено на стабилизацию муниципального управления, сохранение экономики муниципального образования

и вводиться в интересах населения. Возможность применения режима осуществления государством вопросов местного значения без указания причин, при которых муниципальное образование не может справиться со своими функциями, по сути, дает государству необоснованные и очень широкие права по внедрению своего правления, даже если речь идет только о нецелевом расходовании государственных субвенций. Однако оно может вводиться и за нарушение любого нормативного правового акта при исполнении государственных полномочий. Законодатель в данном случае должен закрепить каузальную связь между нецелевым расходованием бюджетных средств и необходимостью временного государственного управления в муниципальном образовании. Пока этот вопрос не будет урегулирован в законе, мы солидарны с мнением, что «подобная норма является неоправданным вмешательством в сферу местного самоуправления. Можно изъять бюджетные ресурсы, можно отстранить от должности тех или иных лиц, приостановить полномочия органа местного самоуправления и т.п., но осуществление местного самоуправления органами или должностными лицами государства прямо нарушает его самостоятельность»¹.

Следовательно, нецелевое использование бюджетных субвенций как отдельное основание введения обычного временного осуществления полномочий местного самоуправления является слабо обоснованным. Оно могло бы стать дополнительным основанием введения временной финансовой администрации, хотя, по смыслу п. 2 ч. 1 ст. 75, любые действия (в том числе и нецелевое расходование субвенций) при наступлении неблагоприятных последствий для муниципального образования, предусмотренных данным пунктом, могут стать основанием временной финансовой администрации. Не случайно основание, закрепленное в п. 3 ч. 1 ст. 75, на практике применяется исключительно при удалении главы МО, хотя правильнее было бы его сделать основанием отрешения от должности. Таким образом, п. 3 ч. 1 ст. 75 включен в число оснований введения временного осуществления полномочий местного самоуправления, скорее «на

¹ *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: монография. М.: Статут, 2007. С. 210.

всякий случай» и как дополнительная возможность для удаления главы МО, нежели как инструмент введения в нем временного государственного управления.

Исследуя судебную практику, В.С. Кашо пришел к выводу, что при использовании в качестве основания п. 3. ч. 1 ст. 75 решение суда «опосредует применение мер конституционно-правовой ответственности»¹. Однако тогда получается, что конституционно-правовая ответственность применяется совместно с уголовной (или административной), организационной и финансовой. Многослойность санкций не соответствует целям и принципам единства системы публичной власти и принципу соразмерности наказания тяжести совершенного деяния. Отраслевые институты ответственности, конечно, подразделяют наказания на основные, дополнительные или альтернативные и допускают в определенных случаях одновременное применение разных видов ответственности, но законодательство о местном самоуправлении ни разделения, ни условий одновременного применения разных санкций не содержит, насаждая их, и давая возможность применить все сразу.

2. Нарушение Конституции РФ и иного законодательства в процессе осуществления отдельных государственных полномочий.

Похожее основание для введения временного осуществления полномочий субъекта РФ федеральными органами содержалось в п. «в» ч. 1 ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ, отмененном в 2018 г². Его удаление из закона, на наш взгляд, резонно. Наоборот, непонятна причина оставления аналогичного основания в Федеральном законе № 131-ФЗ. Оно не только не определяет наличие каких-либо конкретных вредных последствий для муниципального образования, но и не конкретизирует, какие именно нарушения нормативных правовых актов могут повлечь введение режима государственного осуществления муниципальных

¹ Кашо В.С. Повышение роли арбитражных судов в применении мер ответственности к местному самоуправлению // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист, 2009. № 1. С. 18.

² Пункт 4 ст. 1 Федерального закона от 5 февраля 2018 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (в ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2018. № 7, ст. 972.

полномочий. Фактически каждое нарушение любого нормативного правового акта, совершенное в процессе реализации отдельных государственных полномочий, может стать таким основанием. Генеральной прокуратуре стоит обратить внимание на этот пункт Федерального закона № 131-ФЗ, потому что «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения»¹, являются коррупциогенными факторами.

По мнению профессора С.Г. Соловьева, «в настоящее время наиболее актуальным является вопрос не о соблюдении необходимых формальностей при проведении федерального вмешательства (интервенции) в компетенцию местного самоуправления, а о концептуально-правовой проработанности приведенного механизма, который к тому же не имеет практики применения»². Мы не вполне разделяем такую позицию, поскольку выше уже выражали мнение, что п. 3 ч. 1 ст. 75 скорее играет роль дополнительного государственного рычага при инициативе удаления главы муниципалитета. Его в зависимости от усмотрения главы субъекта РФ можно применять либо как инструмент наказания, либо как «щит» от коллективной атаки местных депутатов. Как основание временного осуществления государством полномочий местного самоуправления п. 3 ч. 1 ст. 75 оказался не востребовавшимся. И дело даже не в недоработанности механизма введения такого режима, а в его смысловой и целевой пустоте. Как отмечают И.Н. Сенякин и Н.И. Сухова, «правовые нормы, являясь генеральными и исходными средствами упорядочения общественных отношений, как и другие средства, должны быть реальными, адекватными уровню отношений и пригодными к использованию в процессе правового регулирования. Нарушение этого простого требования возвращает общественные отношения к первоначальному состоянию, а весь

¹ Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009, № 29, ст. 3609; 2018, № 42, ч. 2, ст. 6376.

² Соловьев С.Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. 2005. № 2. С. 42.

процесс их регламентации – к исходной точке отсчета»¹. К.К. Панько считает, что подобные нормы являются «антиподом закона», под которым понимает «внутреннее содержание нормы, которое не соответствует потребностям общества, государства, целям и задачам права, сущности права»². Исследуемая норма содержит признаки фиктивности. «Фиктивная норма закрепляет внешне реальное, возможное в принципе положение, но положение это, в силу каких-либо причин, не реализуется. Фиктивность норм имеет различные истоки: недостатки законодательной техники, непродуманность механизма реализации нормы, “дикое” лоббирование, отстаивающее узкокорпоративные интересы, и т.д.»³. Соответственно, положение о нарушении нормативных положений в процессе осуществления отдельных государственных полномочий, содержащееся в п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо упразднить, так же, как и п. «в» ч. 1 ст. 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ.

Более востребованной на практике оказалась административно-восстановительная мера, закрепленная в ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ, позволяющая органам государственной власти приостанавливать и отменять нормы, регулирующие реализацию переданных муниципалитетам отдельных государственных полномочий. «Поскольку ч. 1 ст. 48 не указывает основания отмены или приостановления действия муниципального правового акта, то получается, что органы исполнительной власти субъекта РФ вправе делать это по собственному усмотрению»⁴.

Говоря о защите государственных интересов, не стоит обходить стороной и проблемы муниципальных образований. Причиной нарушения законодательства при исполнении отдельных государственных полномочий может быть и халатное

¹ Сенякин И.Н., Сухова Н.И. Неисполнимые нормы российского права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С. 28.

² Панько К.К. Фикции в уголовном праве и правоприменении. Воронеж: Истоки, 1998. С. 48.

³ Курсова О.А. Фикции в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 51.

⁴ Космина И.А. Государственный контроль органов исполнительной власти субъекта РФ за деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 36.

отношение государства к исполнению требований ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Особенно это касается своевременности передачи финансовых средств на исполнение государственных полномочий и соблюдения принципа дополнительности государственных полномочий. Часто переданные полномочия становятся приоритетными по отношению к компетенции муниципалитетов.

Рассмотрим ситуацию на примере обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹ (в ред. от 17.02.2021) компетенция по обеспечению такой категории детей жильем принадлежит органам государственной власти субъектов РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, «реализация полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством)... возложена на органы государственной власти субъекта Российской Федерации, и, соответственно, данная норма не может рассматриваться как возлагающая указанную обязанность на органы местного самоуправления... а приобретение жилых помещений для этой категории граждан осуществляется за счет средств, предусмотренных в областном бюджете на реализацию полномочий по обеспечению жилыми помещениями данной категории граждан»². Однако суды общей юрисдикции, совершенно справедливо отстаивая права детей, все же признают виновными в реализации данной компетенции не органы государственной власти, которые, делегировав полномочия по обеспечению детей-сирот муниципальным образованиям, не передали соответствующие материальные и финансовые средства, а органы местного самоуправления, которые при отсутствии государственных средств не смогли за счет местного бюджета реализовать соответствующие государственные

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 52, ст. 5880.

² Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 605-О-О // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22042010-n-605-o-o-ob/> (дата обращения: 16.12.2021).

полномочия. Практика правовых решений судов широка и примерно одинакова. Например, в Апелляционном определении Верховного Суда Республики Башкортостан, где в качестве ответчика выступало муниципальное образование «Белорецкий район», сказано: «отсутствие надлежащего финансирования не освобождают ответчика от необходимости исполнения установленной законом обязанности по обеспечению истца жилым помещением специализированного жилищного фонда... и то обстоятельство, что в бюджете субъекта не предусмотрены в достаточном объеме средства на приобретение жилья указанной категории лиц, не может служить основанием для ограничения права Г.О. на жилищное обеспечение»¹. С одной стороны, принимая такое решение, суд исходит из нужд социально не обеспеченной и нуждающейся в помощи категории граждан. С другой стороны, он обязывает органы местного самоуправления выполнить не обеспеченные финансами государственные полномочия и не принимает в расчет ч. 2 ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ, а также ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой органы муниципального управления, наделенные государственными полномочиями, несут ответственность в пределах выделенных на реализацию этих полномочий средств, и п. 14.2 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, который вообще обязывает региональные органы государственной власти осуществлять данные полномочия самостоятельно (то есть без передачи на низовой уровень) и за счет средств бюджета субъекта РФ.

Ни для кого не секрет, что бюджеты муниципальных образований, как правило, не профицитны, а исполнение обязанности, налагаемой судом, требует средств. Следовательно, у органов местного самоуправления два варианта действий. Первый – пересмотр расходной части бюджета, который повлечет сокращение расходов на вопросы местного значения в пользу расходов на осуществление отдельных государственных полномочий. Второй – нецелевое использование бюджетных средств. Ни тот ни другой вариант не может считаться

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17 августа 2021 г. по делу № 2-851/2021 // Верховный Суд Республики Башкортостан. URL: https://vs--bkr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&H_date=17.08.2021 (дата обращения: 17.12.2021).

правильным. Безответственное отношение государства к своим обязанностям по своевременному по выделению муниципальным образованиям средств на осуществление отдельных государственных полномочий вызывает необходимость ужесточения ответственности государственных должностных лиц за плохое материально-финансовое обеспечение их реализации. Считаю правильным будет введение в ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ следующего дополнительного основания ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ: ненадлежащее и не своевременное материальное и финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Возвращаясь к целостной характеристике института временного осуществления полномочий местного самоуправления органами вышестоящего уровня, руководствуясь целесообразностью организации публичной власти на основе тождественных принципов и слаженных механизмов, резюмируем необходимость:

- вывести положения о временной финансовой администрации из Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку данное регулирование осуществляется специальной гл. 19.1 БК РФ. В свою очередь, в гл. 19.1 БК РФ необходимо скорректировать основания временной финансовой администрации в муниципальном образовании и субъекте РФ;

- признать основание, закрепленное в п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ коррупциогенным и исключить;

- ввести норму о признании любого закона о передаче полномочий на другой территориальный уровень не вступившим в действие в очередном финансовом году до момента его материального и финансового обеспечения;

- ввести дополнительные основания ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в соответствии со ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ за ненадлежащее материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень.

7.2. Временная финансовая администрация в системе публичной власти и местного самоуправления

Финансовая администрация как институт внешнего управления может вводиться не только на муниципальном, но и на региональном уровне на срок до одного года. Частично регулируют реализацию правоотношений по введению и организации временного финансового управления со стороны вышестоящего уровня власти Федеральные законы № 131-ФЗ, № 184-ФЗ, а также Федеральный закон № 414-ФЗ. Основное регулирование правоотношений в этой сфере осуществляется гл. 19.1 БК РФ. Статья 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ и ст. 49 Федерального закона № 414-ФЗ почти аналогичные. Их отличает лишь то, что ст. 49 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривает в Указе Президента РФ о введении в субъекте РФ временной финансовой администрации положения о названии субъекта (субъектов), в котором (которых) она будет вводиться. В связи с этим возникают резонные вопросы: для чего законодатель включает одинаковые нормы в разные федеральные законы? Почему нельзя принять единый закон, регулирующий однотипные общественные отношения, и упростить правоприменение? Схожие нормы трех федеральных законов и БК РФ можно было расположить в БК РФ. Это гармонизирует законодательство, упростит и унифицирует правоприменение.

Комплекс исследуемых норм позволяет отметить наличие некоторых «гарантий от злоупотребления институтом временной финансовой администрации: во-первых, временная финансовая администрация может вводиться по ходатайству представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования; во-вторых, она вводится только решением арбитражного суда субъекта РФ; в-третьих, она может вводиться на срок до одного года; в-четвертых, временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа

государственной власти) субъекта РФ в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования»¹.

Институт временной финансовой администрации содержит ряд правовых противоречий и процессуальных недоработок. Во-первых, по мнению ряда правоведов, существует коллизия оснований введения временного финансового управления. Пункт 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает диспозитивную норму, согласно которой временная финансовая администрация может быть введена в случае непрофессиональных действий или бездействия органов местного самоуправления, инспирировавших просроченную задолженность муниципальных образований по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающих 30 процентов собственных доходов или 40 процентов бюджетных ассигнований, при условии выполнения государственными бюджетами своих обязательств по отношению к бюджету муниципалитета. Одновременно абз. 2 ч. 3 ст. 168.2 БК РФ содержит императивную норму о том, что арбитражный суд субъекта РФ принимает решение о введении временной финансовой администрации «в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов местного самоуправления просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств в соответствии со ст. 112.1 настоящего Кодекса и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30 процентов объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году». В связи с этим некоторые исследователи полагают, что «разработка подходов к нормативному правовому регулированию вопросов, связанных с процедурами введения ВФА в муниципальных образованиях, требует устранения коллизии норм БК РФ и Федерального закона № 131-ФЗ»². По мнению других исследователей³, правоприменительная практика должна

¹ Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС «КонсультантПлюс». 2015.

² Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 32.

³ См. подробнее: Горлачева М.И., Кожевин Е.А. Процессуальный порядок рассмотрения арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской

руководствоваться позицией Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении № 13-П, согласно которой в данном случае «применяется правило “lex posterior derogat priori” (“последующий закон отменяет предыдущие”)... вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений»¹, то есть арбитражные суды должны применять нормы БК РФ, принятые позднее и призванные осуществлять специальное отраслевое регулирование. На наш взгляд, вряд ли стоит противопоставлять данные нормы. Их стоит рассматривать в системном единстве. Такой взгляд позволяет сделать вывод, что в случае внесения в арбитражный суд правомочными субъектами обоснованного ходатайства о введении временной финансовой администрации по основаниям, установленным в п. 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, арбитражный суд субъекта РФ обязан принять утвердительное решение только при наличии просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования, которая превышает 30 процентов объема собственных доходов местного бюджета. В свою очередь, наличие просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40 процентов бюджетных ассигнований (при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований), допускает введение временного финансового управления, но не обязывает арбитражный суд принимать такое решение. Именно суд должен оценить перспективы самостоятельного решения проблемы муниципальным образованием и принять соответствующее решение. О.В. Берг по такому поводу отмечал: «Ограничение прав органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение бюджета в форме

Федерации и муниципальных образований // Известия высших учебных заведений. Правоведение. СПб., 2008. № 3. С. 94-107.

¹ Пункт 2.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2804.

введения в муниципальных образованиях временной финансовой администрации согласно ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ может быть обоснованным только в случае, если население муниципального образования самостоятельно не может решить вопрос о снижении просроченной задолженности муниципального образования»¹, так как при такой задолженности осуществление местного самоуправления без увеличения финансовой кабалы в виде новых кредитов весьма затруднительно.

Во-вторых, существует дисгармония материального и процессуального права. Часть 4 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 2 ст. 168.2 БК РФ в качестве обращения полномочных субъектов определяет такую форму, как ходатайство. Однако ч. 4 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 11.06.2022)² (далее – АПК РФ) такой формы обращения не содержит. Ходатайство представляет собой просьбу стороны, участвующей в деле, обращенную к суду при подготовке к судебному разбирательству или в его процессе. «Таким образом, возбуждение арбитражного дела путем подачи ходатайства не соответствует сложившемуся порядку рассмотрения дела в арбитражном суде»³.

В-третьих, арбитражный суд выполняет не свойственные ему функции. Статья 189 АПК РФ устанавливает, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового судопроизводства. Вместе с тем здесь нет предмета спора. Несмотря на то, что основанием введения временной финансовой администрации являются долговые обязательства, предметом судебного разбирательства не являются требования о восстановлении права или выплате финансовых средств. Задача восстановления платежеспособности муниципального образования хотя и будет

¹ *Берг О.В.* Некоторые вопросы концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 17.

² СЗ РФ. 2002, № 30, ст. 3012; 2022, № 24, ст. 3937.

³ *Горлачева М.И., Кожевин Е.А.* Процессуальный порядок рассмотрения арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С. 98.

косвенно способствовать восстановлению прав субъектов, в отношении которых существуют долговые обязательства у муниципалитета, но не будет означать однозначное удовлетворение их финансовых претензий, а само судебное разбирательство не представляет собой спор по конкретным долгам, то есть «само по себе введение временной финансовой администрации не способно восстановить нарушенное право»¹.

Из содержания гл. 19.1 нельзя с полной уверенностью установить компетенцию арбитражного суда субъекта РФ. В частности, из ее положений можно сделать вывод, что помимо введения временной финансовой администрации арбитражный суд утверждает план восстановления платежеспособности муниципалитета. Это вытекает из положений абз. 4 ч. 1 и абз. 2 ч. 2 ст. 168.3, абз. 3 ч. 1 и абз. 1 ч. 2 ст. 168.5 БК РФ. При этом есть ряд несогласованных положений.

Представляется следующий алгоритм, основанный на положениях БК РФ:

1. Вносится ходатайство о введении временной финансовой администрации.
2. Суд принимает одно из двух решений: а) об отказе введения временной финансовой администрации; б) об утверждении плана восстановления платежеспособности муниципального образования (ч. 2 ст. 168.5 БК РФ).
3. В случае введения временной финансовой администрации арбитражным судом происходит назначение даты нового суда для утверждения плана восстановления платежеспособности муниципалитета, разработанного введенной финансовой администрацией.
4. Проводится второе судебное заседание. Во время производства по делу стороны, участвующие в деле, проводят согласование плана восстановления платежеспособности муниципального образования (ч. 3 ст. 168.4 БК РФ).

Все дальнейшие проекты нормативных правовых актов, вносимых временной финансовой администрацией в органы местного самоуправления, должны быть предусмотрены планом восстановления платежеспособности, утвержденным арбитражным судом субъекта РФ (абз. 4 ч. 1 ст. 168.3 БК РФ). Такой

¹ Там же. С. 99.

алгоритм не отвечает требованиям п. 1 и 2 ч. 4 ст. 168.4 БК РФ, которые уполномочивают представительный орган муниципалитета утверждать данный план и возлагают обязанность на главу муниципального образования заключить соглашение с финансовым органом субъекта РФ, включающее обязательства муниципального образования по реализации мер восстановления его платежеспособности. Это соглашение заключается на срок до пяти лет и действует значительно дольше, чем сама финансовая администрация. Налицо несогласованность и даже противоречивость ряда норм БК РФ, поскольку, во-первых, нельзя однозначно сделать вывод, кто же конкретно утверждает план восстановления платежеспособности и в какой момент это происходит. Во-вторых, арбитражный суд получает качественно новые полномочия, не присущие судебной власти, и выступает в роли органа, утверждающего экономические планы. Происходит то, против чего выступал Ш. Монтескье, – слияние функций судебной и других ветвей власти. Такая компетенция не соответствует задачам арбитражного судопроизводства, сформулированным в ст. 2 АПК РФ, и нарушает конституционный принцип разделения власти на ветви, но судебная практика идет именно таким путем. Например, Арбитражный суд Республики Бурятия в своем Решении от 11 января 2018 г. по делу № А10-7465/2017¹ по иску главы Республики Бурятия о введении временной финансовой администрации в городском поселении «Северомуйское» удовлетворил требование и предоставил финансовой администрации два месяца на разработку плана восстановления финансовой платежеспособности, установив дату для его рассмотрения и утверждения арбитражным судом. При этом введение временной финансовой администрации было на основе иска, а не ходатайства.

Необходимо закрепить полномочие по утверждению плана восстановления платежеспособности за профильным структурным подразделением высшего органа исполнительной власти субъекта РФ.

¹ См.: ГАС «Правосудие». URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/64c7_d2d5-5b0e-4a31-83ba-9d606b01f435/A10-7465-2017__20180111.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.12.2021).

5. После утверждения арбитражным судом субъекта РФ плана восстановления платежеспособности временная финансовая администрация в течение 15 дней разрабатывает и вносит в представительный орган проект решения о местном бюджете, соответствующий разработанному плану.

Все вышеизложенное демонстрирует не только дисгармонию между нормами материального и процессуального права, отсутствие сбалансированности среди положений БК РФ, но и нарушение конституционного принципа разделения власти на ветви. Вдобавок, по мнению профессора Н.Л. Пешина, «нормы, регулирующие основания и порядок введения в муниципальном образовании временной финансовой администрации, “копируют” нормы гражданского законодательства, регулирующие процедуры внешнего управления, вводимого для улучшения финансового положения неплатежеспособного должника. Сама возможность их переноса на публично-правовую почву выглядит весьма спорной: можно ли за долги отстранять от власти законно избранные органы местного самоуправления и их должностных лиц? Кроме того, нельзя не учитывать, что сама по себе данная процедура может оказаться неэффективной. Никаких последующих шагов законодательство не предусматривает, хотя по аналогии с гражданским правом далее необходимо объявлять муниципальное образование банкротом и “продавать” его активы. Очевидны причины, по которым федеральный законодатель не смог решиться предусмотреть подобные меры. Но вследствие этого существует явная неполнота в регулировании данной ситуации. Поэтому во многих случаях оно может не принести какого-либо позитивного результата»¹. Например, в 2013 г. Решением Арбитражного суда Еврейской автономной области от 2 апреля 2013 г. по делу № А16-99/2013² была введена временная финансовая администрация в муниципальном образовании «Валдгеймское сельское поселение» Биробиджанского муниципального района, однако решением этого же

¹ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 28.

² См.: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/BbRhcXbC3qxt/> (дата обращения: 12.12.2021).

суда от 17 февраля 2015 г. по делу № А16-1282/2014¹ было признано незаконным бездействие этой финансовой администрации в части неразработки плана восстановления платежеспособности поселения. Признание бездействия незаконным санкций не повлекло. Считаем, что за такое преступное бездействие органы государственной власти должны нести серьезную ответственность. В частности, это должно стать дополнительным основанием ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ, налагаемой в порядке ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ.

Дальнейшего законодательно урегулированного механизма действий или банкротства муниципального образования, как в гражданском законодательстве и правовых системах зарубежных стран, не предусмотрено. На наш взгляд, надежда исключительно на силы временной финансовой администрации, которая за счет умной финансовой политики, вводимой в муниципальном образовании, сможет восстановить платежеспособность и экономику муниципалитета, имеет смысл, но не должна быть абсолютной. Требуется проработка законодательного механизма взаимодействия органов местного самоуправления и временной финансовой администрации на любой случай. Во многих государствах существует возможность банкротства либо реструктуризации долга и принятия мер к выводу муниципалитета из состояния, близкого к банкротству. Это очень актуально для многих стран мира. «В таких европейских государствах, как Австрия, Латвия, Германия, Соединенное Королевство, Россия, Венгрия и Швейцария, предусмотрено законодательное регулирование процедуры муниципального банкротства. В частности, в Австрии деятельность муниципалитетов как основание для муниципального банкротства подпадает под действие положений Акта о неплатежеспособности от 2010 г. только в случае их “неликвидности” и “чрезмерной задолженности”. Так, в Венгрии, согласно отчету Всемирного банка, существует Закон “О неплатежеспособности органов местного самоуправления”, на основании применения которого в этой стране, начиная с 1996 г., судом было

¹ См.: Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/iwwgUIHrc8UN/> (дата обращения: 12.12.2021).

установлено и подтверждено 11 муниципальных банкротств, из них в девяти делах были утверждены договоры между сторонами о добровольном урегулировании долговых обязательств. Самое обстоятельное законодательство в отношении муниципального банкротства было принято в США¹, где девятой главой Кодекса о банкротстве США² предусмотрены варианты реструктуризации долга. Штаты по-разному применяют этот кодекс. В некоторых штатах он вообще не находит реализации. Однако муниципалитет может действительно обанкротиться, как это было в 2013 г. с городом Детройтом, а может войти в состояние дефолта. «Например, в 1978 г. Кливленду, штат Огайо, было отказано в применении процедуры муниципального банкротства в соответствии с положениями главы 9 Кодекса, поскольку было выявлено, что в городе возник дефолт (в связи с невыполнением взятых займов в шести банках США на общую сумму более 15.5 миллионов американских долларов и отказом от их возврата), который длился почти 2 года и закончился лишь из-за того, что мэру города удалось наконец убедить представителей этих банков продлить время выплаты займов»³. Процедура банкротства там реализуется нечасто и является крайней мерой. «Цель муниципального банкротства в США – предоставление несостоятельному муниципальному образованию защиты от кредиторов и возможности продолжать выполнять свои публичные функции, в то время как оно будет при помощи и под руководством судьи специализированного суда по банкротству согласовывать с кредиторами план реструктуризации и погашения долгов»⁴. Заявление в суд о помощи может на добровольной основе подать только муниципалитет с разрешения государственных органов штата. Он же уполномочен разрабатывать

¹ Софинская И. Муниципальное банкротство в США – Информация о США / Соединенные Штаты Америки. URL: <https://state-usa.ru/system/268-munitsipalnoe-bankrotstvo-v-ssha> (дата обращения: 12.12.2021).

² См.: United States Bankruptcy Code. 2020 Official Edition. URL: <https://usbankruptcycode.org/> (дата обращения: 12.12.2021).

³ Софинская И. Муниципальное банкротство в США – Информация о США / Соединенные Штаты Америки. URL: <https://state-usa.ru/system/268-munitsipalnoe-bankrotstvo-v-ssha> (дата обращения: 12.12.2021).

⁴ Мальшева С.А., Шишмарева Т.П. Санация неплатежеспособных муниципальных образований по законодательству РФ и США: сравнительный аспект // Цивилист. 2013. № 4. С. 92.

план реструктуризации долгов в рамках процедуры медиации, которая является во многих штатах обязательной и предшествует обращению в суд. «Функции суда по делам о банкротстве в делах главы 9, как правило, ограничиваются одобрением ходатайства (если должник имеет на это разрешение от штата), подтверждением плана урегулирования задолженности и обеспечением выполнения плана»¹. В Венгрии, наоборот, при шестидесятидневной просрочке уплаты долга муниципалитетом мэр или кредитор вправе обратиться в суд, который, учитывая финансовое состояние муниципалитета, обязывает его либо ликвидировать долг, либо начать процесс урегулирования обязательства. «Таким образом, в венгерском законодательстве процедуры, связанные с урегулированием муниципального долга, в основном направлены на защиту интересов кредиторов и существенно ограничивают полномочия органов местного самоуправления»².

В нашей стране даже частичное или полное восстановление финансовой администрацией платежеспособности муниципалитета-должника не гарантирует в дальнейшем отсутствие долгов и профессионализм муниципальных чиновников. В БК РФ не сказано, что процесс восстановления платежеспособности муниципалитета сопровождается одновременными переговорами с субъектами, перед которыми у муниципалитета возникли долговые обязательства. Обязательства, содержащиеся в соглашении с финансовым органом субъекта РФ о мерах по восстановлению платежеспособности муниципалитета, должны содержать очередность списания денежных средств по перечню первоочередных платежей, но это не означает наличие плана выполнить все долговые обязательства. Восстановление платежеспособности фактически означает формирование показателей долговых обязательств ниже 30 процентов, а не обязанность вернуть все долги. То есть правило о необходимости «обеспечения справедливого баланса

¹ Chapter 9 – Bankruptcy Basics / United States Courts. URL: <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-9-bankruptcy-basics> (дата обращения: 12.12.2021).

² Дементьева О.А. Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти. С. 34.

между общественными интересами и правами (интересами) частных лиц»¹ не действует. Об этом свидетельствует и судебная практика. Суды принимают решения об отказе введения временной финансовой администрации при наличии меньшего процента долгов². В отличие от добровольной просьбы о помощи, практикуемой в США, введение временной финансовой администрации в России принудительное. Решение государством тех вопросов, которые должны осуществляться самим муниципальным образованием, расхолаживает местных чиновников в случае, если к ним не применялись меры индивидуальной ответственности, несмотря на то, что сама по себе временная финансовая администрация отнесена Федеральным законом № 131-ФЗ к ответственности. Ее введение не означает прекращения деятельности всех органов местного самоуправления в том случае, если они действовали при введении этого режима. Безусловно, их полномочия ограничены, но они функционируют.

Рассмотрение введения временного внешнего руководства муниципальным образованием вряд ли можно рассматривать как меру ответственности, применяемую ко всем органам местного самоуправления, хотя значительная доля их вины, вытекающая, как правило, из некомпетентности, имеется.

Представительный орган не распускается. Формально он продолжает осуществлять свои полномочия. Однако во взаимоотношениях с органами временной финансовой администрации его нельзя назвать самостоятельным. В соответствии с абз. 6 ч. 1 ст. 168.3 БК РФ представительный орган должен в течение 15 дней принимать все проекты нормативных правовых актов органа внешнего финансового управления и согласовывать с ним все изменения, вносимые в этот проект. В противном случае этот акт может принять орган финансовой администрации самостоятельно. Фиктивность самостоятельности

¹ *Шевелева Н.А.* Баланс частных и публичных интересов // Конституция Российской Федерации: материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13-14 ноября 2008 г. / отв. ред. В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2009. – С. 204.

² См.: Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 15.04.2019 по делу № А63-25899/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Rg0vJyt9FWrX/> (дата обращения: 12.12.2021).

представительного органа проявляется и в вопросе утверждения бюджета. Проект бюджета вносится в представительный орган временной финансовой администрацией (абз. 2 ч. 2 ст. 168.5 БК РФ). Рассмотрение этого проекта представительным органом осуществляется в месячный срок. Представительный орган не вправе вносить поправки в проект бюджета без положительного заключения главы временной финансовой администрации (ч. 4 ст. 168.5 БК РФ). Его заключение имеет решающее значение, хотя он присутствует на заседании представительного органа по утверждению местного бюджета (ч. 3 ст. 168.5 БК РФ) только с правом совещательного голоса. Если представительный орган муниципалитета не принял бюджет в установленный срок либо принял его с нарушением процедуры согласования поправок, то проект местного бюджета вносится в законодательный орган субъекта РФ и принимается им на внеочередном заседании в течение 15 дней (абз. 2 ч. 5 ст. 168.5 БК РФ). Таким образом, на период действия временного внешнего финансового управления представительный орган обладает минимальной, а в финансовых вопросах – номинальной самостоятельностью. Введение государством временной финансовой администрации не влечет ответственности представительного органа. Внешнее финансовое управление просто лишает его полной самостоятельности в принятии решений. Обоснованность такого отношения к представительному органу, не создавшему условий для развития муниципалитета, налицо – это необходимость восстановления экономики муниципального образования, влекущего формирование для жителей нормальных условий жизнедеятельности. Формально после отмены внешнего управления представительный орган продолжит осуществлять свои полномочия в прежнем объеме. Но это происходит не всегда. В случаях, установленных ч. 4 ст. 168.4 БК РФ, глава муниципального образования заключает соглашение с финансовым органом субъекта РФ о мерах по восстановлению платежеспособности муниципалитета на срок не более пяти лет (ч. 5 ст. 168.4 БК РФ), ограничивающее самостоятельность муниципального образования по распределению доходной части бюджета.

Пункт 2 ч. 1 ст. 75 является основанием удаления главы муниципального образования. Однако этот вопрос не столько решается депутатами муниципального образования, сколько находится в ведении главы субъекта РФ (ч. 5 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ). В условиях финансовой администрации на главу МО возлагается ряд ответственных задач:

1. Обязательства по реализации плана восстановления платежеспособности (ч. 2.1 ст. 168.4 БК РФ).

2. Обязанность заключить соглашение с финансовым органом субъекта РФ о мерах по восстановлению платежеспособности на срок не более 5 лет (п. 2 ч. 4 ст. 168.4 БК РФ).

Порядок заключения такого соглашения, его форма и перечень обязательств для субъекта РФ устанавливаются Правительством РФ¹, а для муниципального образования – высшим органом исполнительной власти субъекта РФ.

Исследование показывает, что актуальная для многих стран мира идея выведения органов различного уровня публичной власти из дефолта или состояния финансовой несостоятельности требует правовой доработки. Во-первых, необходимо ограничить роль арбитражного суда только правом введения временной финансовой администрации. Во-вторых, обязать органы местного самоуправления разрабатывать план и соглашение по восстановлению платежеспособности муниципалитета, а за органами государственной власти субъекта РФ закрепить право его утверждения и корреляции. В-третьих, дать возможность обращения в арбитражный суд кредиторам, перед которыми у муниципалитета имеются крупные задолженности, влияющие на полноценное осуществление кредиторами своей деятельности, и которые могут повлечь их банкротство. В-четвертых, учитывая, что отечественное законодательство не предусматривает банкротства муниципальных образований, обязать субъект РФ, в

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1951 «Об утверждении Правил заключения соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, формы указанного соглашения и перечня обязательств субъекта Российской Федерации, подлежащих включению в указанное соглашение» // СЗ РФ. 2020. № 2, ч. 2, ст. 193.

котором оно находится, в необходимых случаях (по опыту, например, Германии) оказывать финансовую поддержку муниципалитету из своего бюджета и сформировать минимальный местный бюджет, учитывающий реструктуризацию и постепенную выплату долгов. Необходимо восстановить утраченную в 2003 г. практику формирования минимального местного бюджета и утверждения минимальных государственных социальных стандартов, как это было в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. В условиях огромного количества полномочий у органов местного самоуправления и несоизмерных этому объему налоговых доходов это будет соответствовать принципу соразмерности полномочий муниципального образования его доходам, закрепленному в п. 5 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, и позиции Конституционного Суда РФ о том, что «выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований – часть общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства (ст. 7 Конституции РФ)»¹. В качестве основы такого выравнивания Конституционный Суд РФ назвал минимальные государственные социальные стандарты. В-пятых, гармонизировать нормы БК РФ между собой, с нормами Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона № 184-ФЗ, Федерального закона № 414-ФЗ и АПК РФ. Построение единой системы публичной власти требует единых подходов к формированию финансовых механизмов ее реализации, поэтому оптимальным вариантом представляется выведение норм о временной финансовой администрации из федерального законодательства с сохранением единых оснований и механизмов в БК РФ, как это практикуется за рубежом. В отраслевых законах достаточно указания в главах (статьях), регулирующих компетенционные вопросы, о возможности введения такого финансового администрирования в соответствии с БК РФ.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46, ч. 2, ст. 4509.

Глава 8. Унификация публичной службы, кадрового взаимодействия и повышения квалификации лиц, занимающих должности в органах муниципальной власти

8.1. Проблемные вопросы стандартизации публичной гражданской службы

Одним из основных направлений организационно-правового единения элементов единой системы публичной власти в контексте новых конституционных изменений, является дальнейшая консолидация институтов государственной гражданской и муниципальной службы, формирование унифицированных требований, предъявляемых к служащим и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности. «Достижению этого будет способствовать... проведение необходимых мер реформирования государственной гражданской службы и муниципальной службы, формирование, по сути, нового института публичной службы»¹. Упоминание в научных трудах понятия «публичная служба» можно встретить у разных авторов, занимающихся исследованием общих служебных вопросов. Его не отождествляют с военной и иными видами правоохранительной службы, используя при анализе «основных аспектов взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы как составляющих единого института публичной службы»², который, по мнению Нестеренко В.В., является «перспективным вектором развития государства в целом»³. Однако сегодня в большинстве случаев, пока еще «относительная автономия органов местного самоуправления от органов государственной власти рассматривается теоретиками муниципального права как основа формирования

¹ Чеботарев Г.Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. 2021. № 7. С. 22.

² Нестеренко В.В. Взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы: основы и перспективы // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. 2021. № 4. С. 16.

³ Там же. С. 17.

системы муниципальной службы, которая по примеру самого местного самоуправления сохраняет принципиальное единство условий и порядка (режима) службы, но, тем не менее, с государственной службой не отождествляется и отделена от нее законодательно»¹. Иначе говоря, существование отдельного института муниципальной службы выполняет скорее «показательную функцию» наличия в государстве децентрализации управления и функционирования организационно обособленной системы органов местного самоуправления.

Если бы до последних поправок в Конституцию РФ в 2020 г. был принят закон о публичной гражданской службе, регулирующий прохождение государственной гражданской и муниципальной службы, то это было бы воспринято некоторыми как неконституционный и негативный вектор, свидетельствующий о централизации власти и минимизации местного самоуправления. Сегодня разработка и принятие такого федерального закона будет знаменовать не только и не столько факт слияния государственной и муниципальной власти, сколько единство служебных принципов и универсальность статуса служащих, которые, даже при прохождении муниципальной службы, реализуют свою компетенцию, как на благо муниципального образования, так и в интересах всего государства. Это послужит оптимизации кадрового взаимодействия в органах публичной власти.

Об уже существующей схожести двух видов службы говорит многое. Во-первых, генезис формирования принципов государственной и муниципальной службы свидетельствует о стремлении к максимальной унификации институтов службы в органах публичной власти. Сравнение первых постсоветских принципов муниципальной службы с принципами государственной службы, закрепленных в уже утративших силу ст. 5 Федерального закона от 08 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации»² и ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах

¹ Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в РФ // Законодательство и экономика. – М.: Законодательство и экономика, 2009, № 7. – С. 5.

² СЗ РФ, – 1998, – № 2, ст. 224.

государственной службы Российской Федерации» свидетельствует об их максимальной схожести. С принятием Федерального закона № 79-ФЗ и Федерального закона № 25-ФЗ, соотношение принципов стало еще более отчетливым. Отсутствие в ст. 4 Федерального закона № 79-ФЗ среди основных начал принципа внепартийности, нашедшего свое отражение в принципах муниципальной службы, компенсируется положениями п. 13 и 14 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ, запрещающими использование служебного положения в интересах политических партий и формирование партийных ячеек в органах государственной власти. Дополнительно п. 7 ч. 1 ст. 18, требует от государственного гражданского служащего соблюдения политической нейтральности при реализации своих полномочий. Таким образом, государственная гражданская и муниципальная службы действуют на основе идентичных принципов, то есть имеют в своей основе единые морально-этические, организационные, политические и иные фундаментальные установки.

Во-вторых, помимо служебного законодательства (ст. 7 Федерального закона № 79-ФЗ и ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ), взаимосвязь этих видов службы предусмотрена и ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ). Ее сущность в единстве требований к служащим, соотносимости условий их труда и учета стажа службы во всех органах публичной власти при исчислении общего стажа службы или деятельности на муниципальных и государственных должностях. По мнению судей Конституционного Суда РФ «единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь..., которая, учитывая объективную схожесть условий и порядка прохождения данных видов публичной службы, обеспечивается в том числе посредством единства ограничений и обязательств, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих»².

¹ СЗ РФ. 2003, № 22, ст. 2063.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона “О муниципальной

Казалось бы, «единство двух видов публичной службы в данном случае означает и коренное единство правовой природы их режимов. Однако в действительности делать такой вывод нельзя, поскольку деятельность по обеспечению исполнения полномочий в режиме государственной службы напрямую объявлена служебной и регулирующие ее нормы в полном объеме внесены в содержание административно-правового режима государственной гражданской службы. Например, сюда включены вопросы заключения и расторжения служебного контракта, служебное время и время отдыха, отпуска на гражданской службе, должностной регламент и т.п., что в законодательстве о муниципальной службе отнесено к регулированию нормами трудового права»¹. И здесь начинаются проявляться нюансы, не только мешающие реализации принципа взаимосвязанности институтов государственной и муниципальной службы, но и порождающие отдельные противоречия между трудовым и служебным (административным) законодательством. Разница в подходах к правовому регулированию государственной гражданской и муниципальной службы нормами Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022)² (далее – ТК РФ) очевидна. Если в соответствии со ст. 73 Федерального закона № 79-ФЗ нормы трудового права используются лишь в правоотношениях, не урегулированных самим законом, то есть применяются subsidiarily, то правоотношения в системе муниципальной службы регулируются нормами ТК РФ с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе. В частности, согласно п. 6 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ «поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных

службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ, – 2020, – № 8, ст. 1118.

¹ Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в РФ. С. 7.

² СЗ РФ. – 2002. – № 1 (часть I), ст. 3; 2022. – № 9 (часть I), ст. 1259.

настоящим Федеральным законом». При этом данная норма «четко ничего не говорит о приоритете трудового либо служебного законодательства»¹.

Еще на стадии принятия Федерального закона от № 25-ФЗ М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов констатировали, «что, отказываясь от концепции служебного права в пользу регулирования муниципально-служебных отношений нормами права трудового, авторы, как это часто бывает, в проекте Закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” “вместе с водой выплеснули и ребенка”. Специфика муниципальной службы, ее публичный характер в законопроекте практически не отражены»². В частности, по мнению С.Е. Чаннова, во-первых, одним из противоречий трудового права служебному является отсутствие в ТК РФ такого требования к работнику, как владение государственным (русским) языком. В этом проявляется публичность и общезначимость муниципальной службы. Более того одним из принципов трудового права является запрет на дискриминацию по языковому признаку. Во-вторых, не смотря на то, что с муниципальным служащим заключается трудовой договор (контракт), в Федеральном законе № 25-ФЗ термин «работодатель» подменяется категориями «наниматель», «представитель нанимателя» и является их синонимом. «При этом указанная ошибка носит отнюдь не только теоретический, как можно подумать, характер, но и способна вызвать определенные трудности при применении законодательства о муниципальной службе»³.

Прохождение публичной службы осуществляется в органах государственной и муниципальной власти, составляющих в совокупности единую систему органов публичной власти. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы должна проявляться в их единой публичной природе, предполагающей «единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы». Однако сравнительная характеристика

¹ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. – Саратов: Научная книга, 2008. С. 214.

² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. – М.: Интел-Синтез, 2007, № 4. – С. 89.

³ Там же. С. 27.

положений законодательства свидетельствует о существующих отступлениях от основ межслужебного взаимодействия. Различия начинаются на стадии поступления на службу. Часть 1 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ формирует императивную установку на проведения конкурса (за рядом исключений) при поступлении на государственную гражданскую службу. Для этого в соответствии с ч. 7 ст. 22 органом государственной власти формируется конкурсная комиссия. Помимо независимых экспертов и членов общественных советов, число которых не должно превышать 25 процентов (ч. 8, 8.1 ст. 22), в конкурсную комиссию входят представители органа государственной власти. Из чего можно заключить, что конкурс на должность государственной гражданской службы – внутреннее дело органа государственной власти.

Поступление на должность муниципальной службы может осуществляться иначе. Часть 1 ст. 17 Федерального закона № 25-ФЗ лишь допускает проведение конкурса, предшествующего заключению трудового договора с муниципальным служащим для оценки его квалификации и профессионального уровня. Если конкурс на какие-либо должности муниципальной службы предусмотрен в муниципальном образовании, то порядок его проведения устанавливается муниципальным правовым актом. Профессор Шугрина Е.С. считает, что «с одной стороны, для сельских поселений, коих в России большинство, проведение конкурса при поступлении на муниципальную службу действительно нецелесообразно. С другой стороны, необходимо учитывать и публичные интересы при поступлении на муниципальную службу»¹. Можно было бы присоединиться к этой точке зрения, если бы со временем нормативные акты оставались неизменны, а векторы развития публичной власти стабильны. Действительно сельские поселения испытывают кадровый голод в профессионалах. Иногда просто нет претендентов на должность, а тем более на проведение конкурса. Поэтому отказ от конкурса должен мотивироваться именно этим фактом и должен подтверждаться

¹ Шугрина Е.С. Рецензия на монографию: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов. 2008. 412 с. // Административное и муниципальное право. – М.: Nota Bene, 2009, № 10 (22). С. 91.

отсутствием желающих принять участие в конкурсе. Отказ же от конкурса по другим основаниям «может нарушать конституционный принцип равенства человека и гражданина, принцип равного доступа к муниципальной службе»¹. Однако в перспективе, согласно ст. 9 Проекта № 40361-8, находящегося в стадии принятия, сельские поселения (как вид муниципального образования) в скором времени перестанут существовать. Останутся только крупные муниципальные образования с объемной компетенцией во всех сферах публичной власти. В этих условиях служебные требования (в том числе к поступлению на муниципальную службу) и другие нормативные установки для государственных гражданских и муниципальных служащих должны унифицироваться, поскольку безконкурсный «подход, вполне обоснованный применительно к трудовым отношениям, представляется совершенно неприемлемым в отношении публичной службы, разновидностью которой является служба муниципальная»².

Между тем, требование о выявлении соответствия претендента квалификационным требованиям, предъявляемым к должности муниципальной службы существуют и должны выполняться. И «если соответствие претендента квалификационным требованиям к образованию и стажу определяется посредством изучения соответствующих документов, что не требует больших временных и трудовых ресурсов, то обязательная оценка его профессиональных знаний и умений, в том числе при организации отбора претендентов без проведения конкурса, требует применения различных современных методов отбора кадров и технологий, учитывающих должностной уровень и специфику исполняемых должностных обязанностей»³. Вместе с тем, саму процедуру оценки претендентов рекомендуется включать в «Порядок проведения конкурса, утверждаемый

¹ Лагун И.В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Лагун Ирина Владимировна – Саратов, 2008. С. 10.

² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы. С. 90.

³ См.: Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0) // Минтруд России. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0 (дата обращения: 03.07.2022).

муниципальным правовым актом». То есть получается, что этот не обязательный конкурс, также, как и при замещении должности государственной гражданской службы, является внутренним делом органа местного самоуправления. Однако если порядок замещения должности государственной гражданской службы регулируется административным служебным законодательством, то порядок осуществления муниципальной службы, как это уже было сказано – ТК РФ с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе (ст. 11 ТК РФ). Субъектом трудового права, как известно, являются работник и работодатель. Работник – физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем (ст. 20 ТК РФ). Органы местного самоуправления являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. Соответственно муниципальные служащие, должны относиться к категории работников, осуществляющих определенный вид трудовой деятельности, называемой муниципальная служба в учреждении с управленческими функциями и отличаться от обычного работника только наличием этих управленческих полномочий и статуса, дополнительно регулируемого законодательством о муниципальной службе. Следовательно, у них должно быть право на независимую оценку своей квалификации на основе Федерального закона от 03 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»¹ (далее – Федеральный закон № 238-ФЗ). В ч. 4 ст. 1 этого закона есть четкое указание, что он не распространяется на государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, но муниципальные служащие в этой статье не упоминаются. Выходит, что прямого запрета действия этого закона в отношении муниципальных служащих нет. С одной стороны, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 238-ФЗ предусмотрена независимая оценка квалификации работников, претендующих на осуществление определенного вида деятельности. С другой стороны, ч. 3 ст. 1 этого закона устанавливает, что если ТК РФ определены особенности регулирования труда определенных категорий работников, то проведение оценки определения квалификации может

¹ СЗ РФ, – 2016, – № 27 (часть I), ст. 4171.

осуществляться и в соответствии с иным законодательством. Эти категории работников, на которых распространяется иное законодательство, обозначены в разделе XII ТК РФ. Муниципальные служащие к таким категориям также не отнесены, хотя у них особое правовое регулирование. Неопределенность норм приводит к выводу, что на муниципальных служащих (при их желании) должно распространяться действие Федерального закона № 238-ФЗ, но к ним его нормы не применяются. Муниципальные служащие к отдельным категориям работников не относятся, за исключением работников органов местного самоуправления, не занимающих должности муниципальной службы. Муниципальные служащие вообще не являются работниками, хотя и осуществляют деятельность на основе трудового договора. Статус муниципального служащего не конкретен. Законодательство о муниципальной службе представляет собой временный паллиатив, который рано или поздно придется конкретизировать и детализировать, поскольку «ныне действующий Закон о муниципальной службе является несомненным “шагом назад” с точки зрения построения единой системы служебного законодательства»¹, так как в нем «именно специфика этой муниципальной службы в должной мере не нашла своего отражения»².

Существующая привычная внутриорганизационная административная модель подбора кадров, во многом зависящая от дискреции руководства органов местного самоуправления, не является оптимальной. Зачастую «сама конкурсная процедура даже в случае ее проведения превращается в чистую формальность, поскольку окончательное решение вопроса возлагается на представителя нанимателя»³. Концепция наличия «своих людей» и «ставленников», которые нужны руководителю муниципального органа на ключевых должностях органов местного самоуправления, не способствует повышению квалификации служащих и прогрессу в реализации управленческих функций, а, наоборот, свидетельствует о

¹ Чаннов С.Е. Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист, 2008, № 18. С. 26.

² Там же. С. 26.

³ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. С. 366.

наличии коррупционной составляющей. В настоящее время борьбу с коррупцией зачастую сводят к ее профилактике и раскрытию преступлений и правонарушений корыстной направленности в управленческой сфере. Но это только одно из направлений. Некоторые организационные причины ее возникновения остаются без должного внимания. Зачастую «деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления... а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами»¹. Считается, что административное и служебное право входят в число таких отраслей права, в которых «создаются специальные “дыры” для “правомерной” коррупции»². Эти недостатки необходимо устранять. «Существует множество форм (проявлений) коррупции: взяточничество, фаворитизм, nepотизм (кумовство), протекционизм, лоббизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, знаменитый русский «блат» (использование личных контактов для получения доступа к общественным ресурсам: товарам, услугам, источникам дохода, привилегиям)»³. С одной стороны, именно эти факторы могут лежать в основе выбора конкретного лица на должность муниципальной службы (в том числе, и должность главы местной администрации) и служить развитию коррупционных связей, особенно если служащий занимает должность без прохождения конкурса. С другой стороны, конкурс направлен на подбор кадров не только по профессиональным, но и по личностным качествам. Члены конкурсной комиссии, среди которых руководители структурных подразделений органа местного самоуправления, в процессе его проведения воочию могут убедиться не столько в

¹ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / С.-Петербург. гуманитар.-политол. центр «Стратегия». Моск. и Дальневост. представительство фонда Евразия; [Под ред. А.Ю. Сунгурова]. – СПб: Норма, 2000. С. 72.

² Лунеев В.В. Криминология: Учебник для академического бакалавриата / В.В. Лунеев. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. С. 530.

³ Леднева А. Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе / А. Леднева // Неформальная экономика: Россия и мир / Т. Шанин, В.В. Радаев, М. Буравой и др.; Ред. Т. Шанин; Пер. с англ. И. Давыдовой и др. – М.: Логос, 1999. – С.111.

квалификации, сколько в психофизических, мировоззренческих, типологических, социальных и иных качествах и взглядах претендента, поэтому мы не считаем, что конкурсный прием на службу абсолютно не эффективен и коррупционен. Наоборот, на наш взгляд, именно конкурс помогает отобрать на должность подходящих с коммуникативной точки зрения граждан. Вместе с тем, с целью более качественной, независимой, беспристрастной оценки квалификации претендента на должность муниципальной и государственной гражданской службы, необходимо отбор претендентов на конкурс сделать более объективным. Конструкция отбора претендентов на должность должна состоять из двух этапов: 1) независимый объективный отбор претендентов; 2) конкурс из отобранных претендентов в органе власти.

Первый этап следует проводить сторонней организацией с применением качественного экзамена в стиле «слепого рецензирования», когда оценка происходит обезличено. С этой целью можно распространить действие Федерального закона № 238-ФЗ на всю систему публичной службы и сделать этот отбор обязательным. Независимая оценка квалификации должна заменить отбор претендентов по документам и предшествовать конкурсу на любую должность публичной гражданской службы. Критерии отбора уже существуют и находятся в указанных выше Методических рекомендациях и «Справочнике типовых квалификационных требований для должностей муниципальной службы» (утв. Минтрудом России)¹ в 2016 году.

Безусловно, такой отбор – это сложный процесс, но он необходим для повышения профессионального уровня и снижения коррупционности в органах власти. Поэтому те граждане, которые успешно прошли отбор, но не победили в конкурсе, не должны быть преданы забвению. Их необходимо включать в единый кадровый резерв. Кадровый резерв должен быть единым для всех органов публичной власти и представлять собой не просто перечень отобранных лиц, но и

¹ Минтруд России / Деятельность / Муниципальная служба / Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0 (дата обращения: 03.05.2022).

содержать информацию о результатах (набранных балах), полученных в ходе проведения квалификационных экзаменов (отбора) и перспективные направления в которых можно использовать профессионализм претендента. Это даст возможность нанимателю, заинтересованному в специалисте, подобрать кандидата и предложить должность в соответствующем структурном подразделении органа власти. Официально современная работа по формированию единого кадрового резерва ведется успешно. Правда осуществляется она не комплексно. Статья 64 Федерального закона № 79-ФЗ и ст. 32, 33 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают формирование резервов только для службы в своей системе. Одобренная Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, (протокол от 29 ноября 2017 г. № 5) «Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации»¹, к сожалению, представляет собой акт рекомендательного содержания, принятый с целью развития Указа Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 10.09.2017) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»². Подбор квалифицированных кадров в органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью реализации концепции основан на «Методических рекомендациях по работе с резервом управленческих кадров»³, которые содержат в себе действительно эффективный механизм отбора профессиональных кадров. Одна из целей Концепции – «создать условия для развития кадрового потенциала системы государственного управления и местного самоуправления в стратегической перспективе, включая развитие кадрового потенциала организаций федерального, регионального и местного подчинения». Однако если взглянуть на список лиц, составляющих федеральный кадровый резерв⁴, состоящий из высшего, базового и перспективного уровней, каждый из которых комплектуется из

¹ Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. <https://legalacts.ru/doc/obshchaja-kontseptsija-formirovanija-i-ispolzovanija-rezervov-upravlencheskikh-kadrov-v/> (дата обращения: 06.05.2022).

² СЗ РФ, – 2005, – № 6, ст. 439; 2017, – № 37, ст. 5506.

³ Госслужба. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.05.2022).

⁴ Госслужба. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.05.2022).

представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, представителей государственных корпораций и организаций, то сразу становится понятно, что этот резерв состоит из чиновников и управленцев очень высокого уровня и готовится вовсе не для органов местного самоуправления, как указано в концепции и методических рекомендациях. В списке лиц указаны только их должности. Там нет ни результатов тестирования (экзамена), ни направлений и критериев, по которым они проходили отбор, ни баллов (оценок) полученных при отборе. Нет также рекомендаций, содержащих наиболее перспективное направление работы, в котором член резерва может быть особенно полезен. Отметим также, что если субъекты РФ все же используют указанные нами методики и ведут работу по отбору и наполнению кадрового резерва, то муниципальные образования практически не занимаются этим направлением. В основном методики по работе с резервом управленческих кадров на муниципальном уровне существуют в Ростовской области и Энгельском районе Саратовской области. Таких муниципалитетов очень мало. «Анализ контекстов формирования и использования кадровых резервов на региональном уровне свидетельствует о наличии целого ряда проблемных зон и возрастающих рисков, связанных как с глобальными трендами и вызовами, так и региональной спецификой, препятствий и ограничений для масштабирования и тиражирования положительного опыта. Кроме того, необходимо отметить, что многие инициативы носят скорее фиктивно-демонстрационный характер, что само по себе также может выступать как риск-фактор в контексте повышения эффективности и результативности использования кадрового резерва, так как оказывает дискредитирующее воздействие, негативно сказывается на восприятии действенности резерва как управленческой технологии»¹.

¹ Шебураков И.Б. Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления // Вестник РУДН. Серия: государственное и муниципальное управление. Москва. – 2019. – Том 6. № 2. – С. 153.

В этом отношении очень интересным представляется опыт Японии, которая, как известно, тяготеет к централизации и приоритету государственных интересов над частными. Там на основе Закона № 67 от 1947 г. «О местной автономии Японии»¹ в структуре совета образуется комитет по кадрам, который занимается открытой кадровой политикой. Этот орган занимается независимым отбором кадров, как для органов муниципального управления, так и для руководства юридическими лицами, учреждаемыми муниципалитетом. В Японии, в отличие от России, законодательно закреплён открытый процесс формирования заработной платы, установления льгот, надбавок и компенсаций. Таким образом, введение в России обязательной независимой оценки квалификации претендентов на должность муниципальной службы сделает процесс отбора на должности муниципальной службы более объективным и позволит минимизировать проявление фаворитизма, nepотизма и протекционизма.

Есть различия и в ограничениях, которые по законодательству должны быть едиными для всех видов публичной гражданской службы. Например, наличие непогашенной судимости является в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ ограничением, препятствующим поступлению на государственную гражданскую службу. Сходного ограничения, связанного с муниципальной службой не наблюдается. Не случайно п. 9 анкеты², заполняемой и представляемой при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, с вопросом: «Были ли Вы судимы, когда и за что?» заполняется только при поступлении на государственную гражданскую службу. Конституционный Суд РФ высказался по этому поводу достаточно витиевато. С одной стороны, он отметил, что «единство ограничений и обязательств...

¹ Закон о местном самоуправлении (Сева. Двадцать два года. Закон шестьдесят седьмой).
// Юридический поиск. URL: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067 (дата обращения: 20.08.2021).

² Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р (ред. от 20.11.2019) «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» // СЗ РФ, – 2005, – № 22, ст. 2192; 2019, – № 47, ст. 6729.

представляет собой один из принципов построения правовых институтов государственной гражданской и муниципальной службы... является основой для синхронизации правового регулирования отношений, связанных с определением правового статуса лиц, проходящих службу какого-либо из указанных видов»¹. С другой стороны, по его мнению, «предусмотренное законом единство такого рода ограничений и обязательств, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не предполагает их полного тождества... наличие либо отсутствие у лица, поступающего на муниципальную службу, судимости как таковое не может повлиять на оценку соответствия его квалификационным требованиям... установление для государственных гражданских и муниципальных служащих различных ограничений, являющихся элементами правового статуса указанных лиц, само по себе не выходит за пределы дискреции федерального законодателя»². Иначе говоря, наличие этого принципа является основой для синхронизации статуса государственных гражданских и муниципальных служащих, но законодатель может этот статус дифференцировать и рассинхронизировать по своему усмотрению. Выходит, что лицо, имеющее право занимать должность муниципальной службы не всегда может перейти на работу в орган государственной власти и замещать должность государственного гражданского служащего. Между тем, законодательство субъектов РФ³ предусматривает помимо единых требований к служащим государственных и муниципальных органов, так же их соотношение, которое, в том числе, предполагает (при необходимости) ротацию служащих из органов государственной власти в органы местного самоуправления и наоборот. В этой связи обеспечение единства ограничений,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ, – 2020, – № 8, ст. 1118.

² Там же.

³ См., например: ст. 2 Закона Саратовской области от 02 августа 2007 г. № 157-ЗСО (ред. от 29.09.2021) «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» // «Саратовская областная газета», официальное приложение, 2007, № 58, 17 августа; Собрание законодательства Саратовской области, сентябрь 2021, № 2.

связанных со службой, может вызвать определенные трудности. На наш взгляд, наличие разнообразия в ограничениях для государственной гражданской и муниципальной службы не противоречит Конституции РФ и возможно не влияет на его квалификацию, но оно, во-первых, содержит противоречие межслужебному взаимодействию и принципу единства ограничений при прохождении муниципальной и государственной гражданской службы. Во-вторых, наличие возможности поступления на муниципальную службу лиц с непогашенной судимостью, понижает ценностное значение состава органов местного самоуправления и их компетенции в сравнении с органами государственной власти. В-третьих, это не сочетается с принципом публичности, который, несомненно, должен учитываться при оценке не только квалификации, но и коммуникативных качеств претендента на должность муниципальной службы. В-четвертых, создает возможность нарушившим УК РФ госслужащим «отсидеться» на должностях муниципальной службы до погашения судимости и вернуться вновь на государственную гражданскую службу. Вместе с тем, судимость, по мнению Конституционного Суда РФ, «представляет собой правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения и назначения ему по приговору суда наказания за совершенное преступление... имеющаяся у лица непогашенная или неснятая судимость порождает особые, складывающиеся на основе уголовно-правового регулирования публично-правовые отношения его с государством, которые... служат основанием для оценки его личности и совершенных им преступлений как обладающих повышенной общественной опасностью»¹. Ее наличие говорит о том, что человек понес наказание не в полной мере и «свидетельствует о повышенной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1 - 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ, – 2003, – № 14, ст. 1302.

опасности осужденного для социума»¹. «Условиями снятия судимости являются безупречное поведение лица, отбывшего наказание, а также возмещение вреда, причиненного преступлением»² (ч. 5 ст. 86 УК РФ). При этом имущественный вред иногда представляет собой внушительные суммы, которые выплатить очень тяжело. Гражданину, не выплатившему сумму, определенную в приговоре, судимость не погасят, и он не сможет поступить на государственную гражданскую службу. Однако на муниципальную службу дорога открыта.

В связи с этим считаем, что граждане, допускаемые к решению вопросов местного значения, и осуществлению публичных полномочий и функций (либо по обеспечению выполнения должностным лицом таких полномочий), а также по работе с населением, должны быть не только квалифицированными профессионалами, но и не иметь непогашенной судимости. Сам факт наличия у гражданина статуса лица с непогашенной судимостью характеризует его как еще не доказавшего, что он окончательно исправился и стал законопослушным членом общества. СПС «КонсультантПлюс» отображает 108 федеральных нормативных актов, в которых закреплены ограничения по профессиям и статусам, основанные на наличии у гражданина непогашенной судимости. Среди них профессии, не связанные с публичной деятельностью. Даже получение гражданином статуса индивидуального предпринимателя в соответствии с ч. 4 ст. 22.1 Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 26 марта 2022 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»³, ограничено наличием непогашенной судимости по определенному перечню преступлений.

Мы также считаем, что простого предоставления информации о наличии (отсутствии) непогашенной судимости не достаточно. Необходимо представлять подтверждающие документы, как это предусмотрено в ст. 65 ТК РФ при

¹ Храбров О. Отличие в юридических понятиях между погашенной и снятой судимостью // LexConsult.online. URL: <https://lexconsult.online/9175-pogashennaya-snyataya-sudimosti> (дата обращения: 01.05.2022).

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. Общая часть (постатейный). Том 1. / отв. ред. В.М. Лебедев. – М.: «Юрайт», 2017. С. 638.

³ СЗ РФ, – 2001, – № 33 (часть I), ст. 3431.

заключении трудового договора. Среди них «справка о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования по реабилитирующим основаниям» и «справка о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ». Аналогичные справки не включены в перечень необходимых документов при поступлении ни на государственную гражданскую, ни на муниципальную службу, хотя муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора. Учитывая публичность служебной деятельности, на наш взгляд, требования ст. 65 ТК РФ о необходимости предоставления вышеуказанных справок должны быть введены во все законы, регулирующие публичную службу. Отметим, что перечни документов, необходимых для поступления на службу, закрепленные в ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ и в ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ не являются исчерпывающими. На практике часто требуются вышеуказанные справки и иные документы в соответствии с федеральными законами, Указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, однако их формальное отсутствие в законодательстве о государственной гражданской и муниципальной службе влечет неправильное толкование норм права, судебные споры о законности требования соответствующих сведений при поступлении на службу и загруженность судебной системы. Суды признают законность требования о предоставлении дополнительных документов, в том числе и справок¹, связанных со сведениями о непогашенной судимости, если речь идет о конкурсе на должность муниципальной службы, которая предусматривает деятельность в сферах, аналогичных видам трудовой деятельности, предусмотренным ст. 331 и 351.1 ТК РФ. Тем не менее, перечень документов, утверждаемых органами местного самоуправления, разнороден и не всегда отражает предписания федерального законодательства. Так,

¹ См.: Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2020 г. № 66а-4311/2020 // Первый апелляционный суд общей юрисдикции. URL: http://1ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=696783&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 01.05.2022).

например, гражданин, пожелавший участвовать в конкурсе на должность главы администрации, обратился в суд с административным иском к Совету народных депутатов Собинского района и конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы администрации Собинского района о признании решения комиссии незаконным. В обоснование иска он указал, что перечень документов «был неопределенным по своему содержанию, его неоднократные просьбы разъяснить указанные положения были проигнорированы комиссией, разъяснение о том, что понимается под фразой “иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации” поступило на его электронную почту за 15 минут до окончания срока приема документов на участие в конкурсе. Считает, что наличие неопределенного перечня документов является недопустимым, содержащим коррупциогенный фактор»¹. Собинский городской суд Владимирской области отказал гражданину и встал на сторону ответчика, но сам факт такого обращения свидетельствует о правовой туманности данного вопроса, а неопределенность перечня действительно свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, не смотря на то, что в данном конкретном деле судом была признана добросовестность членов конкурсной комиссии.

В некоторых случаях, муниципальные нормативные правовые акты, определяющие перечень документов, в силу безграмотности и низких профессиональных качеств депутатов местных представительных органов (о квалификации которых мы остановимся подробнее позже), искажают смысл федеральных актов и включают в реестр документы, не предусмотренные ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ. Так, например, решением Новочебоксарского городского суда Чувашской области² было отменено сразу три подпункта (в, г, к)

¹ Решение Собинского городского суда Владимирской области от 30 марта 2021 г. № 2а-1-237/2021 УИД 33RS0017-01-2021-000204-72 // Собинский городской суд Владимирской области. URL: https://sobinsky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=87192695&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 01.05.2022).

² Решение Новочебоксарского городского суда Чувашской Республики от 18 марта 2013 г. по делу № 2-1062-13 // Новочебоксарский районный суд Чувашской республики. URL:

пункта 7 «Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления города Новочебоксарска»¹. Среди неправомерно требуемых документов: копия паспорта или заменяющего его документа; копия трудовой книжки (вместо оригинала); иные документы, предусмотренные законодательством Чувашской Республики.

В настоящее время сведения о наличии непогашенной судимости, указанные в анкете, зачастую ничем не подтверждаются, а лишь подлежат проверке, которая, в соответствии с ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции»² является мерой профилактики коррупции и возложена ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2006 года №152-ФЗ (ред. от 02 июля 2021 г.) «О персональных данных»³ на государственные и муниципальные органы, которым иногда не хватает сил и средств, а иной раз и желания на осуществление этой работы. На практике проверка подчас проводится только благодаря усилиям прокурора. Например, Юрьевецкий районный суд Ивановской области, рассмотрев исковое заявление прокурора Юрьевецкой районной прокуратуры к администрации Юрьевецкого муниципального района «о признании незаконным бездействия администрации, выразившееся в не проведении проверки достоверности предоставленных принимаемыми на работу на муниципальную службу гражданами персональных данных и иных сведений, ... принял решение о признании незаконным бездействия администрации и обязал ее провести обработку персональных данных о судимости в пределах предусмотренных полномочий в отношении муниципальных служащих»⁴.

http://novocheboksarsky.chv.sudrf.ru/#id=1_ba83d35e5bd1c639d6ccbd42d4c62b6a&shard=r21&from=r&r=%7B%22dateValue%22:%2218.03.2013%22%7D (дата обращения: 01.05.2022).

¹ Решение Новочебоксарского городского Собрания депутатов от 06 ноября 2008 г. № 51-5 об утверждении «Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления города Новочебоксарска» // Родники Чувашии, 20 ноября 2008 г., № 37 (146).

² СЗ РФ, – 2008, – № 52 (часть I), ст. 6228.

³ СЗ РФ, – 2006, – № 31 (часть I), ст. 3451.

⁴ Решение Юрьевецкого районного суда Ивановской области от 24 августа 2015 г. по делу № 2-429/2015~М-447/2015. // Судебные и нормативные акты РФ. Суды общей юрисдикции. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/kIW7BJZJFcdJ/#top> (дата обращения: 28.04.2022)

Существуют и иные примеры дифференциации статусов государственного гражданского и муниципального служащего, не учитывающих основополагающих норм о взаимосвязи двух видов публичной гражданской службы. Некоторые из них не бросаются в глаза, но имеют серьезное практическое применение. Например, С.Е. Чаннов и С.Н. Братановский в своих произведениях отмечают разные возможности руководителей в системе государственной и муниципальной службы по вопросу увольнения подчиненного служащего, осуществляющего работу у другого работодателя по совместительству, в случае, если этот руководитель считает, что совместительство влечет за собой конфликт интересов. Если ч. 4 ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ «прямо предоставляет представителю нанимателя реальные рычаги воздействия на служащего, допускающего существование конфликта интересов»¹ вплоть до отстранения его от должности государственной гражданской службы, то ст.19 Федерального закона № 25-ФЗ «предусматривает возможность расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя) только в случаях несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой... Однако наличие конфликта интересов не относится ни к ограничениям, ни к запретам»². Это по сути легализует конфликтные ситуации.

Единство квалификационных требований, а также соотношение должностей для государственных гражданских и муниципальных служащих, должно подразумевать единые методики оценки квалификации и юридическое выражение уровня профессионализма в должностном положении служащего. Оценка квалификации должна отображаться в категории должности и классном чине, присваиваемому служащему. В этой связи не последовательным выглядит отношение законодателя к чинам в системе муниципальной службы. Все чины

¹ Чаннов С.Е. Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? С. 28.

² Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. – М.: Юрид. мир, 2007, № 7. С. 19; Братановский С.Н. Права и обязанности муниципального служащего: понятие и отдельные аспекты их совершенствования // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2016. – № 3. С. 62.

государственной гражданской службы подробно определены в ст. 11 Федерального закона № 79-ФЗ. Чины муниципальной службы лишь могут быть предусмотрены законом субъекта РФ. Эта диспозитивная норма означает:

1. В отдельных субъектах РФ чины могут вообще не предусматриваться. Это, помешает справедливой оценке квалификации служащего, повышению его по служебной лестнице и повышению его заработной платы, что, несомненно, скажется на пенсионном обеспечении и других существенных условиях служебной деятельности. Это также затруднит оценку руководителем динамики роста служащего в рамках одной должностной группы.

2. Соотношение должностей между государственными гражданскими и муниципальными служащими будет осложнено.

3. Увеличение регионального объема нормативных правовых актов о классных чинах и о соотношении должностей государственной гражданской и муниципальной службы. В случае наличия чинов у муниципальных служащих в субъекте РФ вырастет также число региональных актов и о проведении квалификационного экзамена. В этой связи, считаем не правильным утверждение некоторых исследователей о том, что «порядок сдачи квалификационного экзамена муниципальными служащими может регулироваться в соответствии с нормами Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 “О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)”¹»². Даже если субъектовые акты будут одинаковые и копировать данный указ, экзамен для муниципальных служащих не может проходить по процедурам, предназначенным для государственных гражданских служащих.

4. Классные чины одного субъекта РФ могут сильно отличаться от другого региона. В связи с этим определение профессионализма служащего, переехавшего

¹ СЗ РФ, – 2005, – № 6, ст. 438; 2014, – № 27, ст. 3754.

² Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Квалификационный экзамен как средство объективной оценки персонала органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2013. – № 2. С. 20.

из одного региона в другой и предоставление ему должностного положения, соответствующего его реальной квалификации будет усложнено.

Практика идет по пути установления единообразия чинов во всех субъектах РФ, следовательно, необходимость унификации и введения законодательного единообразия чинов во всей системе публичной гражданской службы можно считать доказанной эволюционным путем.

Помимо этого, должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы, а должности муниципальной службы только на группы.

Расхождение в правовом регулировании вопросов государственной гражданской и муниципальной службы обусловлено тем, что, во-первых, основное регулирование прохождения службы осуществляется на основе ТК РФ, во-вторых, это попытка подчеркнуть самостоятельность субъектов РФ и местного самоуправления, а в-третьих, предполагаемым малым количеством служащих в небольших муниципальных образованиях сельского, городского и внутригородского (городов федерального значения) типов. Однако сегодня ситуация изменилась. Появилось конституционное понятие единой системы публичной власти, требующее проведение процессов дальнейшей и более глубокой унификации организационных основ властных структур и «обуславливает необходимость осуществления реформы государственной гражданской и муниципальной службы, формирование комплексного конституционно-правового института публичной службы»¹ и продолжается процесс укрупнения территорий муниципальных образований. Таким образом, требуется гармонизация законодательства, основанная на унификации, полноте и конкретности норм, содержащих требования к документам при приеме на службу и статусу претендентов на должность муниципальной или иной публичной (гражданской) службы. Это позволит разгрузить судебную систему, унифицировать и усовершенствовать законодательство о публичной гражданской службе.

¹ Чеботарев Г.Н. Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества. С. 21.

Принятие Федерального закона № 25-ФЗ было воспринято многими как начало формирования полноценного служебного права как подотрасли административного права, поскольку «процесс становления и развития служебного законодательства свидетельствует о том, что постепенно, но неизбежно развивается процесс замещения трудовых норм служебными в регулировании служебных правоотношений»¹. Однако до сих пор говорить о сбалансированном и целостном служебном праве рано. «По-настоящему межотраслевой характер в настоящее время институту государственной (и муниципальной) службы придает лишь наличие норм генетически чуждого ему трудового права»². На наш взгляд, назрела необходимость изменения служебного законодательства. Для этого можно идти двумя путями:

1. Ставшим уже трендовым, современным путем принятия множества федеральных законов, чтобы каждая группа разработчиков показала свою значимость, как например, в случае с судебными приставами. Вместо принятия комплексного, удобного в применении и понимании закона, в 2019 г. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»³ переименовали в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 118-ФЗ), определяющий статус органов и служащих, содержащий в себе всего 26 статей. Одновременно был издан Федеральный закон от 01 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (всего 135 статей), который помимо того, что определяет порядок службы в соответствующих органах, вносит изменения в 41 федеральный закон. В результате получилось: 1) расчленение правового регулирования деятельности

¹ Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Дякина Ирина Александровна. – Ростов-на-Дону, 2007. С. 24.

² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. С. 197.

³ СЗ РФ. 1997. № 30, ст. 3590.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 30, ст. 3590; 2020. № 1 (часть 1), ст. 34.

служебных приставов; 2) усложнение названия службы и его сотрудников, повлекшее множество вопросов, связанных с соотношением названий; 3) совмещение закона об осуществлении службы в органах принудительного исполнения и 42-х статей, которые никакого отношения к этой службе не имеют, а вносят изменения в другие законы.

2. Можно сделать все вопросы урегулировать в едином акте. С этой целью необходимо принять целостный Кодекс публичной службы, объединяющий законодательство о всех видах публичной службы.

Кодекс получится объемный, но будет соответствовать принципу конкретности нормативно-правового акта, который означает, что принимаемый акт должен содержать в себе как можно меньше отсылочных норм и включать концентрированную информацию. В нем определить систему публичной службы, общие требования для всех служащих, а по разделам можно определить особенности службы разных видов. Большие акты не редкость для зарубежных стран, но в России принимаются, к сожалению, не часто. Например, в Законе «О муниципальном управлении»¹ в провинции Альберта (Канада) 1000 статей. Он комплексный и удобный для использования, поскольку не требует дополнительных поисков. В Кодексе публичной службы надо закрепить, что система публичной службы включает в себя следующие компоненты:

1. Гражданская публичная служба, подразделяемая на:
 - а) Федеральную гражданскую службу;
 - б) Гражданскую службу субъекта Российской Федерации;
 - в) Муниципальную гражданскую службу.
2. Военная служба;
3. Публичная служба иных видов.

Принятие такого Кодекса позволит устранить многие противоречия между административным (служебным) правом и трудовым правом, сделает правовое положение служащего более прозрачным, конкретным и стабильным. Кодекс

¹ Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

также позволит консолидировать служебное законодательство, устранить противоречия в юридических статусах служащих разных видов службы, разгрузить суды и построить единую систему работы с кадрами.

8.2. Повышение профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности

Помимо неурегулированных вопросов организации муниципальной службы существуют проблемы, связанные с квалификацией лиц, замещающих муниципальные должности (в том числе выборные). Функцию правового регулирования муниципальной деятельности в основном выполняют лица, замещающие выборные должности (глава МО и депутаты представительного органа). Исполнение же этих решений лежит на плечах муниципальных служащих, работающих на профессиональной основе. При этом к лицам, осуществляющим свою деятельность на выборной основе (за исключением конкурсных глав МО) не предъявляются квалификационные требования, связанные с образованием, опытом работы и наличием профессиональных компетенций. Получается исполнители должны быть грамотнее и опытнее руководителей. Компетентное исполнение малограмотных установок и решений не станет залогом эффективной реализации вопросов местного значения. Поэтому проблема квалификации кадров носит комплексный характер.

Муниципальное управление осуществляется не только муниципальными служащими, но и лицами, занимающими муниципальные должности, выборными должностными лицами. Это определено правовым статусом соответствующих субъектов в системе местного самоуправления. Приоритеты в системе органов и должностных лиц муниципального уровня определены Конституцией РФ. Согласно ст. 130 местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через выборные (представительный орган, глава МО) и

иные (местная администрация, контрольно-счетный) органы местного самоуправления. Таким образом, в системе органов местного самоуправления наивысшей юридической силой и приоритетом обладают решения, принятые представительным органом и главой МО. Не вдаваясь в систему сдержек и противовесов, отметим, что каждый из них имеет собственную компетенцию, и право издавать обязательные правила поведения. Крайнюю нишу формально занимает местная администрация. Однако по закону сама по себе она не обладает правом издавать нормативные правовые акты. Их издает глава администрации. При этом главой администрации может быть, как глава МО, так и глава администрации, занимающий высшую должность муниципальной службы.

В практике наметилась и активно развивается тенденция замещения должности главы местной администрации главой МО. Главы администраций со статусом муниципального служащего, хотя и предусмотрены федеральным законодательством, но постепенно выводятся субъектами РФ из моделей местного самоуправления. По данным Минюста РФ в России из 21245 глав МО 7457 (33,1%) руководят местной администрацией, а 9604 (45,2%) совмещают полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа¹. Статистика показывает, что во главе местной администрацией в 78,3 % случаев стоят выборные должностные лица, а большую часть правотворческих функций по определению порядка самоуправления реализуют избранные населением депутаты. Поэтому стремление к росту профессиональных компетенций только исполнителей в лице муниципальных служащих без параллельной оптимизации и повышения деловых качеств их руководителей, то есть лиц, замещающих муниципальные должности, представляется односторонним и малоэффективным. Исключение составляют должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, которые могут быть отнесены законом субъекта РФ к

¹ См. подробнее: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Monitoring_MSU_Minysta_RF_za_2020_god.pdf (дата обращения: 07.05.2022).

муниципальным должностям (ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 6-ФЗ). Требования к ним высоки, адекватны и отражены в федеральном законодательстве, что исключает произвольное толкование их статуса на низовых уровнях публичной власти.

Анализ федерального законодательства о требованиях к лицам, замещающим муниципальные должности, показал, что в то время, которое по праву считается веком технологий и стремительного прогресса, мы до сих пор формально топчемся на месте в вопросах квалификации кадров, занимающих ключевые посты в органах, призванных управлять всеми социальными процессами, способствовать более эффективному развитию территории. В нашей стране существуют стереотипы, что народные избранники и руководители могут и не иметь образование, практические навыки управления и профессиональные компетенции. Главное – это доверие, выраженное в получении на голосовании большинства голосов. Вместе с тем, все более распространяемая пропорциональная избирательная система не позволяет гражданам самостоятельного выбора депутатов, а конкурс не позволяет населению непосредственно выбирать главу МО. На выборах депутатов граждане могут проголосовать лишь за предпочтительную партию, не всегда формирующую депутатский состав на принципе квалифицированности. Основные требования к кандидатам на выборные должности закреплены в Федеральном законе № 67-ФЗ. Из его положений вытекает, что к депутату муниципального образования не предъявляются никакие требования, связанные с его образовательным уровнем. Существуют только ограничения пассивного избирательного права. К ним относятся и возрастные ограничения для депутатов местного представительного органа – не менее 18 лет. Для главы МО возраст устанавливается законом субъекта РФ и может варьироваться от 18 лет до 21 года (п. 8 ст. 4 Закона 2002 г. № 67-ФЗ). Такие возрастные критерии рассчитаны на вундеркиндов либо детей из соответствующей социальной прослойки. Безусловно, привлечение молодежи к управленческим процессам – дело перспективное, но оно должно включать стадию обучения и патронажа со стороны опытных управленцев. Молодежь должна быть подготовлена к власти, пройти соответствующие социальные ступени, прежде чем

руководить служащими и решать разные по отраслевой принадлежности вопросы местного значения. Любому представителю молодого поколения надо доказать, что он готов, знает, умеет и достоин, что не зря получил образование. В большинстве развитых стран стать избранником народа без образования практически невозможно. В нашей стране особая тяга к молодежи распространилась на все сферы управления и службы. Те, кому более 40 лет считаются не обучаемыми стариками и их опыт не востребован. Молодежь уже начинает конкурировать между собой, тогда как, например, в Израиле наиболее предпочтительным для управления считается возраст от 35 до 55 лет и наличие высшего образования, хотя депутатом можно стать в 21 год¹.

В большей степени наличие профессиональной квалификации, образования и опыта требуется главе МО. Он ответственен за местное самоуправление и имеет собственную компетенцию. В большинстве законов субъектов РФ для замещения этой должности закреплена максимальная возрастная планка в 21 год. Это позволяет претенденту получить высшее образование. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ не установил такого требования. Выборные должностные лица, как и депутаты, могут и не иметь соответствующего образования и профессиональных компетенций. Допускается «проверка на профпригодность» только к главам МО, избираемым на конкурсной основе. Это диспозитивная норма. Конкретные требования к образованию, профессиональным знаниям и навыкам в нормативных правовых актах не устанавливаются. Они определяются условиями конкурса, которые могут раз от раза меняться в зависимости от ситуации и предусматривать требования, которые не всегда оказывают влияние на качество выполнения обязанностей. Например, это может быть наличие не одного, а двух образований в определенном сочетании, или наличие дополнительного профессионального образования к конкретному основному. Могут включаться и другие требования, подходящие для определенных лиц с целью выбора конкретного (своего) человека

¹ Министерство иностранных дел Израиля / Местные органы власти // URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/AboutIsrael/State/Pages/LocalGovernment.aspx> (дата обращения: 09.06.2020 г.).

и сокращения претендентов на должность. Это схема привлечения к руководству своих доверенных лиц является коррупционной по духу. Требования могут вообще не устанавливаться, либо быть не высокими, но нацеленными на наличие комплекса критериев, имеющихся у конкретного кандидата. В этом статус претендентов на должность конкурсного главы МО и должность конкурсного главы администрации отличается. Требования к главе администрации занижаться не могут даже законом субъекта РФ¹. Они должны иметь высшее образование.

Законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные требования к образованию и профессиональным знаниям (навыкам) для глав МО, наделяемых отдельными государственными полномочиями. Требования к опыту работы или стажу устанавливаться не могут². Такая система не позволяет надеяться на наличие высоких профессиональных компетенций у высшего должностного лица муниципального образования, но дает возможность замещать должность лицу, обладающему необходимым социальным окружением, имеющему возможность получения протекции от высокопоставленных и (или) наиболее состоятельных лиц.

Не меньшую озабоченность вызывают правовые требования к профессиональной квалификации членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса. Часть 12 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ обязывает иметь высшее образование только Председателя избирательной комиссии субъекта РФ. Аналогичного требования к Председателю избирательной комиссии муниципального образования и ее членам с правом решающего голоса нет.

Фактически многие лица, замещающие муниципальные должности имеют высшее образование, опыт работы и профессиональные компетенции. Вместе с тем

¹ Определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2011 г. № 44-Г11-7 «О признании недействующим п. В ч. 3 ст. 5 Закона Пермского края от 4 мая 2008 г. № 228-ПК «О муниципальной службе в Пермском крае»» // URL: <https://www.referent.ru/7/192346> (дата обращения: 08.06.2020 г.).

² Комитет Государственной Думы Федерального собрания по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Вопросы и ответы // URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organizatsionnyy-i-dolzhnostnye-lica-mestnogo-samo/Glava-municipalnogo-obrazovaniya-statya-/item/163952> (дата обращения: 08.06.2020 г.).

ложное представление о демократизме и классовости мешают возобладать здравому смыслу и включить квалификационные требования как обязательные для всех лиц, замещающих муниципальные должности в законодательство. Читая агитационный плакат Макарычева и Раева 1925 года с надписью: «На кухне дома не сиди. На выборы в Совет иди. Раньше работница темная была. А теперь в Совете решает дела»¹, понимаешь, что некоторые вещи в глобально меняющемся мире остались неизменными. За этим плакатом кроется исковерканная мысль В.И. Ленина о возможности у кухарки управлять государством. На самом деле даже Владимир Ильич в своих трудах выступал с идеей всеобщего просвещения и обучения. Чтобы в стране во всех органах управления принимали решения грамотные и умелые люди, представляющие все социальные слои населения². Это было стремление не просто к народовластию, а к просвещенной демократии.

Представляется необходимым включение в законодательство федерального уровня подходящих образовательных и профессиональных цензов к лицам, замещающим муниципальные должности в зависимости от вида муниципального образования. В сельском поселении ввиду дефицита кадров, достаточно обязательного среднего профессионального образования. В остальных видах необходимо высшее образование. Для руководителей дополнительным критерием может стать опыт работы. Эти требования необходимы для глав муниципальных образований, депутатов и членов избирательной комиссии, имеющей статус юридического лица, с правом решающего голоса. По отношению к депутатам такие требования также не будут рассматриваться в качестве ограничительных и не конституционных. Наличие образования станет дополнительной мерой улучшения профессионального уровня органов управления и стимулом к достижению желаемого статуса избранника народа. Дополнительно, необходимо в Федеральном законе № 131-ФЗ и Законопроекте № 40361-8 закрепить норму о том, что глава МО,

¹ Нестеров В. Мемасики временных лет или Служба поиска авторов цитат // URL: https://zen.yandex.ru/media/vad_nes/slujba-isporschennyh-citat-pro-kuharku-i-gosudarstvo-5c9479acb7208c00b28fdf39 (дата обращения: 08.06.2020 г.).

² См. подробнее: Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? // В.И. Ленин Полное собрание сочинений, изд. 5-е. – М.: Издательство политической литературы, 1981. – Т. 34. – С. 315.

независимо от того какой он возглавляет орган, должен осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Ибо вряд ли можно рассчитывать на качественное и профессиональное выполнение функций, если он озабочен не решением вопросов местного значения и подготовкой нормативных правовых актов представительным органом, а работой, необходимой для обеспечения жизнедеятельности своей семьи. Высшее должностное лицо муниципального образования должно выполнять свои обязанности профессионально и не бесплатно. В отличие от депутата представительного органа, которому в соответствии с ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ гарантируется предоставление не менее двух и не более шести дней в месяц на осуществление депутатских полномочий с сохранением заработной платы и рабочего места, глава МО таких преференций не имеет и может быть уволен за прогул на своем основном рабочем месте. Такая практика распространена.

Для более активного и инициативного участия депутата представительного органа муниципального образования было бы полезно применить в нашем законодательстве финский опыт. В ч. 1 ст. 17 Закона Финляндии 2015 г. № 410 «О местном самоуправлении»¹ закреплён интересный и необычный институт заместителей советников. Формирование их состава происходит следующим образом: «из числа первых неизбранных кандидатов каждого избирательного союза, партии или объединенного списка, участвовавших в местных выборах, избирается такое же число заместителей советников, как и членов местных советов, но не менее двух». Заместитель советника официально выполняет депутатские полномочия и голосует на собраниях в случае болезни депутата или его отсутствия. Это серьезный стимул для более ответственного отношения к депутатским обязанностям. Особенная мотивация появляется тогда, когда помощник является представителем другой партии. В этом случае пассивность депутата и прогулы заседаний совета могут повлечь перевес политических сил при принятии важного решения на заседании представительного органа. В нашей стране есть институт

¹ Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

помощников депутата, но среди них могут быть любые, а подчас непопулярные и даже антипопулярные люди. К тому же они не вправе участвовать в заседании представительного органа в случае отсутствия депутата. На наш взгляд, введение в законодательство института заместителей дополнительно к помощникам оказал бы дисциплинирующее влияние на посещение депутатами заседаний.

В условиях построения правового государства, пришло время отказа от системы, в которой к руководству может прийти лицо, не имеющее должного образования и профессионализма, но имеющее солидные социальные и родственные связи. Общество, основанное на меритократии, возможно и недостижимо в нашем государстве, но стремиться к его построению необходимо. Только тогда можно будет сформировать в стране грамотную сбалансированную правовую и экономическую систему. Это станет залогом развития России и повышения ее статуса на международной арене.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идея формирования прогрессивной системы местного самоуправления существует с 19 века. Однако модель, которая бы считалась результативной и приемлемой для государства и местных сообществ, так и не построена ввиду часто проводимых реформ в режиме поиска «особого русского пути». Структура управления, созданная в советское время, не была прогрессивной, но и широкая степень децентрализации власти, существующая в станах англосаксонской семьи и опробованная в первом Федеральном законе 1995 г. № 154-ФЗ о местном самоуправлении также показала, свою несостоятельность. Причины неэффективности местного самоуправления и пути решения проблемы были опубликованы в 1999 г. в Указе Президента РФ № 1370 от 15 октября 1999 г., предусматривающем новую концепцию местного самоуправления. Вместе с тем, нормы, закрепленные Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. не способствуют решению задач, поставленных в указе, где глава государства акцентировал внимание на значимости различных сторон самостоятельности местного самоуправления при осуществлении публично-властных полномочий, обозначил важность концепции местного самоуправления, основанной на конституционных и международных принципах и балансе интересов государства и муниципальных образований. Новый Законопроект № 40361-8 также направлен на реализацию стратегии усиленной централизации власти и минимизацию роли населения в непосредственном осуществлении функций публичной власти. Практика исполнения посылов Главы государства показывает, что, несмотря на огромное влияние Президента РФ на всю систему публичной власти, его призывы к выборности мэров, к развитию реальной демократии и приближению власти к народу не получают отклика у законодателя, хотя реализацией обозначенных Президентом РФ направлений внутренней и внешней политики должны заниматься все верховные органы. Этому должен способствовать и сформированный в России Госсовет, в состав которого необходимо было ввести

представителей ассоциаций муниципальных образований, поскольку органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. Однако в Госсовете представителям местных сообществ места не нашлось. Это яркий пример реального отношения государства к местному самоуправлению.

Обновленные в 2020 г. части 1, 1.1 ст. 131 Конституции РФ, и появление категории «единая система публичной власти» открыли для органов государственной власти новые легальные возможности ограничения муниципальной самостоятельности в виде активного участия в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц в соответствии с федеральным законом. Ограничения по интеграции и выстраиванию централизованной вертикали между государственными и муниципальными органами, установленные в ст. 12 Конституции РФ, были преодолены через призму единства публичной власти. Сегодня самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления происходит «в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Это означает, что оно, по сути, отсутствует, поскольку «общие принципы», дают обширные возможности субъектам РФ по формированию необходимой модели управления на своей территории. В результате правовые установки федерального закона, предоставляющие широкие возможности муниципалитетам настолько ограничены законодательством субъектов РФ, что органы местного самоуправления практически не имеют собственного выбора в определении своей структуры. Представительный орган выполняет минимизированные функции, связанные с выполнением исключительной компетенции, которая зачастую сводится к безоговорочному принятию актов и стратегий, разработанных местной администрацией, фактически представляющей собой местное самоуправление. При этом представительный орган не осуществляет (как во многих зарубежных странах, земских органах и СССР) оперативное управление и постоянную координацию работы местных исполнительных органов, принимает отчеты главы администрации ежегодно, а не постоянно. Работа администрации строится не на

основе коллегиальности, как это было ранее, а на основе единоначалия. При формировании представительных органов муниципального района все чаще применяется способ делегирования. Активно внедряется пропорциональная избирательная система и фракционная структура, политизирующая и централизующая представительный орган.

Все эти нормы свидетельствуют о фактическом упразднении самостоятельности органов местного самоуправления. Государство старается максимально минимизировать участие населения в процессах формирования органов местного самоуправления, а сами органы местного самоуправления сделать зависимыми от руководящих установок со стороны органов государственной власти субъекта РФ, которые, в свою очередь, во многом зависимы от федеральных органов. Таким образом, государственный вектор развития публичной власти направлен на формирование жесткой централизованной вертикали власти. Однако ни современная централизованная модель, ни демократичная децентрализованная система местного самоуправления, опробованная в 1995 г. после принятия Конституции РФ, не привели к формированию эффективной системы публичной власти. Жесткая централизация не даст шансов на получение желаемого результата и в будущем, поскольку даже советская система власти, основанная на коллегиальности, оказалась не жизнеспособной. Между тем аналогичная централизованная вертикаль власти, основанная на единоначалии, и существовавшая в России во времена монархии предреволюционного периода давала более эффективные результаты экономического развития, нежели это происходит сегодня. Ученые отмечали, что «вопреки всем трудностям, возникшим на пути столыпинских реформ в 1906-1911 г., Россия сделала качественный скачок в своем развитии. Буквально во всех сферах жизни – материальной, культурной и духовной – стали просматриваться контуры нового облика страны, которая с каждым новым годом набирала темпы роста, крепла и преображалась. Об этом убедительно свидетельствуют материалы отечественной статистики и экспертные оценки зарубежных специалистов, зачистивших в Россию с целью осмыслить происходящее в ней и предлагавших

своим правительствам отнестись с вниманием к «новостроящейся» стране»¹. Мощный рывок в развитии экономики и управления Россия проделала благодаря реформам П.А. Столыпина. Их целью было создание сбалансированной системы государственного управления, при которой низовому уровню давалась возможность самостоятельно формировать власть и решать часть вопросов, закрепленных за ним государством. Полная децентрализация не предусматривалась ввиду сложности (как и сегодня) исторического момента и наличия слабых звеньев в самой системе власти. По мнению П.А. Столыпина сильная и монолитная государственная власть должна предусматривать организационную и частично компетенционную самостоятельность, возможность самостоятельного формирования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц. Реализация этих идей стала основой «особого русского пути», ставшего импульсом экономического развития и укрепления статуса России на политической арене. Во многом сходные установки были даны главой государства в Указе Президента РФ № 1370, которые так и не нашли реализации. Между тем, идеи, отраженные в нем, во многом сопоставимы с идеями, предложенными П.А. Столыпиным, реализация которых сопровождалась серьезным положительным эффектом. В связи с этим целевым ориентиром предложений по доктринальному изменению системы организации органов местного самоуправления и основ их взаимодействия с органами государственной власти стали актуальные идеи, отраженные в Указе Президента РФ № 1370. В нем очень четко и недвусмысленно излагаются основные направления государственной Политики в области местного самоуправления.

Проведенный анализ позволил обнаружить комплекс проблем в организационной сфере местного самоуправления. Выявленные дилеммы дают возможность вести речь о системности недостатков, как в самом механизме местного самоуправления, так и в концепции его правового регулирования со

¹ Могилевский К.И., Соловьев К.А. П.А. Столыпин: личность и реформы / К.И. Могилевский, К.А. Соловьев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2011. С. 118.

стороны органов государственной власти. Порядок взаимодействия органов государственной власти различных уровней с органами местного самоуправления, также требует изменения.

В результате сформулирован пакет предложений, нацеленный на устранение концептуальных недостатков формирования и организации деятельности органов местного самоуправления и взаимодействия их с органами государственной власти, которые минимизируют коррупционную составляющую в организации муниципальной власти, помогут преодолеть инертность населения и самих муниципальных органов, увеличить результативность муниципального управления, оптимизировать взаимосвязь местного самоуправления с государством. Организационная самостоятельность органов местного самоуправления и сбалансированный механизм взаимной ответственности будет способствовать построению правового государства, инициативности органов и должностных лиц местного самоуправления, позволит государству сосредоточиться не на попытках постоянного контроля над органами местного самоуправления, а на своей собственной компетенции.

Единство системы публичной власти подразумевает единство форм и методов ее реализации, принципов ее построения и взаимодействие ее компонентов на паритетных началах, унификацию муниципальной службы и развитие единого кадрового резерва, повышение квалификационного уровня всего состава лиц, замещающих муниципальные должности. Именно эти идеи лежат в основе данного исследования. Их реализация, с одной стороны укрепит государственность и, с другой стороны, позволит органам местного самоуправления более самостоятельно и ответственно подойти к решению своих вопросов. Все это в конечном итоге сделает Российскую Федерацию более сильной и независимой.

Библиографический список использованных источников**Международные правовые акты:**

1. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 36, ст. 4466.

2. «Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS № 106) [рус., англ.] (Заключена в г. Мадриде 21 мая 1980) (с изм. от 16 ноября 2009) // СЗ РФ. – 2003. – № 31. Документ вступил в силу для России 5 января 2003 г.

3. «Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» (ETS № 159) [рус., англ.] (Подписан в г. Страсбурге 09 ноября 1995). Документ вступил в силу для России 28 февраля 2009 г. // СЗ РФ. – 2009, – № 15.

4. «Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающийся межтерриториального сотрудничества» (ETS № 169) [рус., англ.] (Подписан в г. Страсбурге 05 мая 1998) // СЗ РФ. – 2009. – № 15, ст. 1783.

5. Европейская хартия городов II – Манифест новой урбанистики. // Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 28 мая 2008 г., принята Конгрессом 29 мая 2008 г. URL: <https://alexander-loz.livejournal.com/216936.html> (дата обращения: 19.05.2021).

6. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей 297 (2010). Местная и региональная демократия в Российской Федерации // Совет Европы. Отчеты о мониторинге и наблюдении за выборами. 19 сессия. Обсуждена и принята Конгрессом 28 октября 2010 г., на третьем заседании – <https://rm.coe.int/-/1680719ba9> (дата обращения 20.05.2021).

Нормативные акты Российской Федерации:

7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных ФЗ «О поправках к Конституции РФ» от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФЗ, от 05.02.2014 № 2-ФЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФЗ, от 14.03.2020 № 1-ФЗ) // СЗ РФ. – 2020. – № 11, ст. 1416; № 27, ст. 4196.

8. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020, – № 11, ст. 1416.

9. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997, – № 1 ст. 1; 2018 г. № 45, ст. 6823.

10. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. – 2001, – № 23, ст. 2277; 2016, – № 27 (часть I), ст. 4153.

11. Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020, – № 45, ст. 7061.

12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // СЗ РФ. – 2002, № 30, ст. 3012; 2022, – № 24, ст. 3937.

13. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2022. – № 22, ст. 3539.

14. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021) // СЗ РФ. – 2005, – № 1 (часть 1), ст. 16; 2021, – № 1 (часть I), ст. 44.

15. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.04.2020 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, – ст. 3301; 2021. – № 11, ст. 1698.

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. – 2002, – № 46, ст. 4532; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5071.

17. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // СЗ РФ. – 2015. – № 10, ст. 1391; 2021. – № 18, ст. 3059.

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; Российская газета, № 126, 15 июня 2022 г.

19. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ (ред. от 20.04.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2021, – № 17, ст. 2886.

20. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (часть I), ст. 3; 2022. – № 9 (часть I), ст. 1259.

21. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2021, – № 1 (часть I), ст. 64.

22. Федеральный закон от 07 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999, – № 15, ст. 1750; 2015, – № 17 (часть IV), ст. 2475.

23. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009, – № 7, ст. 776; 2018, – № 1 (Часть I), ст. 7.

24. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. – 2011, – № 7, ст. 903; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5083.

25. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. – 1995, – № 29, ст. 2757; 2020, – № 50 (часть III), ст. 8074.

26. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1998, – № 15, ст. 1695.

27. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11.06.2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999, – № 42, ст. 5005; 2021, – № 24 (часть I), ст. 4188.

28. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. – 1996. – № 52, ст. 5880; 2021. – № 8 (часть I), ст. 1200.

29. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. – 2001, – № 33 (часть I), ст. 3431; 2022, – № 13, ст. 1961.

30. Федеральный закон от 03 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011, – № 49 (ч. 5), ст. 7070; .2020, – № 17, ст. 2725.

31. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2021) // СЗ РФ. – 2012, – № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2021, – № 15 (Часть I), ст. 2452.

32. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2022. – № 11, ст. 1596.

33. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (часть 1), ст. 3431; 2022. – № 24, ст. 3927.

34. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015, – № 1 (часть I), ст. 26; 2021, – № 24 (Часть I), ст. 4188.

35. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об оружии» // СЗ РФ. – 1996. – № 51, ст. 5681; 2021. – № 27 (часть 1), ст. 5059.

36. Федеральный закон от 22 июля 2002 г. № 91-ФЗ «О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // СЗ РФ. – 2002, – № 30, ст. 3008.

37. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (часть 4), ст. 6953; 2020. – № 31 (часть I), ст. 5018.

38. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. – 2002, – № 4, ст. 251; 2020, – № 31 (часть 1), ст. 5052.

39. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008, – № 52 (часть I), ст. 6228; 2022, – № 14, ст. 2203.

40. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004, – № 34, ст. 3528.

41. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003, – № 40, ст. 3822; 2021, – № 27 (часть 1), ст. 5117.

42. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. – 2004, – № 25, ст. 2485; 2017, – № 24, ст. 3476.

43. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005, – № 30 (часть 1), ст. 3104.

44. Федеральный закон от 07 октября 2008 г. № 168-ФЗ «О ратификации Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном

сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества» // СЗ РФ. – 2008. – № 41, ст. 4592.

45. Федеральный закон от 07 октября 2008 г. № 169-ФЗ «О ратификации Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // СЗ РФ. – 2008, – № 41, ст. 4593.

46. Федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 19, ст. 2280.

47. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. – 2010, – № 40, ст. 4970; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5160.

48. Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. – 2013, – № 43, ст. 5454.

49. Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2014, – № 23, ст. 2931.

50. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия» // СЗ РФ. – 2014. – №30 (часть 1), ст. 4228.

51. Федеральный закон от 03 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2015, – № 6, ст. 886.

52. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2014, – № 22, ст. 2770.

53. Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» // СЗ РФ. – 2016, – № 27 (часть I), ст. 4171.

54. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2009, – № 29, ст. 3609; 2018, – № 42 (часть II), ст. 6376.

55. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006, – № 19, ст. 2060; 2018, – № 53 (часть I), ст. 8454.

56. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. – 2008, – № 24, ст. 2789.

57. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014, – № 30 (Часть I), ст. 4213; 2018, – № 53 (часть I), ст. 8424.

58. Федеральный закон от 01 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2019, – № 18, – ст. 2211.

59. Федеральный закон от 01 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2019. – № 40, ст. 5488.

60. Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995, – № 21, ст. 1930; 2019 (часть V), – № 49, ст. 6953, ст. 6966.

61. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий» // СЗ РФ. – 2020, – № 17, ст. 2725.

62. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1996, – № 49, ст. 5497; 2014, – № 23, ст. 2931.

63. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996, – № 3, – ст. 145; 2020, – № 24, ст. 3740.

64. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. – 1994, – № 35, ст. 3648; 2021, – № 24 (часть I), ст. 4188.

65. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. 2020, – № 29, ст. 4499.

66. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. – 2002, – № 48, ст. 4746; 2020, – № 48, ст. 7631.

67. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.07.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995, – № 47, ст. 4472; 2020, – № 31 (часть I), ст. 5027, ст. 5047.

68. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004, – № 31, ст. 3215; 2022, – № 1 (часть I), ст. 6.

69. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2010, – № 31, ст. 4179; 2020, – № 31 (часть I), ст. 5027.

70. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014, – № 26 (часть I), ст. 3378; 2020, – № 31 (часть I), ст. 5023.

71. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020, – № 31 (часть I), ст. 5007.

72. Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007, – № 10, ст. 1152; 2021, – № 18, ст. 3060.

73. Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006, – № 45, ст. 4626; 2017, – № 24, ст. 3482.

74. Федеральный закон от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020, – № 50 (часть III), ст. 8039.

75. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об основах приграничного сотрудничества» // СЗ РФ. – 2017, – № 31 (Часть I), ст. 4728.

76. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998, – № 22, ст. 2331.

77. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СЗ РФ. – 1995, – № 14, ст. 1212.

78. Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011, – № 48, ст. 6724; «Российская газета», № 293, 28.12.2020.

79. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» // СЗ РФ. – 2020, – № 52 (Часть I), ст. 8583; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5099.

80. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 30, ст. 3590; 2020. – № 1 (часть 1), ст. 34.

81. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. – 2006, – № 31 (1 ч.), ст. 3434; 2021, – № 8 (Часть I), ст. 1201.

82. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 26.05.2021) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. – 2013, – № 19, ст. 2306; 2021, – № 22, ст. 3690.

83. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002, – № 24, ст. 2253; 2022, – № 14, ст. 2203.

84. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. – 2015, – № 29 (часть I), ст. 4338; 2021, – № 24 (Часть I), ст. 4188.

85. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005, – № 30 (ч. II), ст. 3127; 2021, – № 24 (Часть I), ст. 4188.

86. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020, – № 29, ст. 4503; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5178.

87. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О

персональных данных» // СЗ РФ. – 2006, – № 31 (часть I), ст. 3451; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5159.

88. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003, – № 22, ст. 2063; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5179.

89. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2017, – № 31 (Часть I), ст. 4765; 2021, – № 27 (часть I), ст. 5179.

90. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (часть 1), ст. 8973.

91. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // СЗ РФ. – 1997, – № 41, – стр. 8220-8235; 2018, – № 31, ст. 4845.

92. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (ред. от 27.12.2019) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ, – 1993, – № 33, ст. 1316.

93. Закон РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 (ред. от 01.04.2020) «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» // Ведомости СНД и ВС РФ, – 1993, – № 7, ст. 245.

94. Закон РФ от 19 февраля 1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД и ВС РФ, – 1993, – № 12, ст. 427.

95. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 24.02.2021) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, – 1992, – № 33, ст. 1915; СЗ РФ. – 2021, – № 9, ст. 1467.

96. Закон РФ от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 11.06.2021) «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17, ст. 594; СЗ РФ. – 2021. – № 24 (Часть I), ст. 4191.

97. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 01.07.2021) «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – № 32; СЗ РФ. – 2021. – № 24 (часть 1), ст. 4188.

98. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 111 (ред. от 01.07.2014) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // СЗ РФ. – 2005, – № 6, ст. 438; 2014, – № 27, ст. 3754.

99. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 112 (ред. от 10.09.2017) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005, – № 6, ст. 439; 2017, – № 37, ст. 5506.

100. Указ Президента от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления» // СЗ РФ. – 1999. – № 42, ст. 5011.

101. Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012, – № 19, ст. 2338.

102. Указ Президента РФ от 06 марта 1997 г. № 188 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. – 1997, – № 10, ст. 1127; 2015, – № 29 (часть II), ст. 4473.

103. Указ Президента РФ от 07 июля 2011 г. № 899 (ред. от 16.12.2015) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011, – № 28, ст. 4168; 2015, – № 51 (часть III), ст. 7313.

104. Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 (ред. от 24.05.2016) «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // СЗ РФ. – 2014, – № 17, ст. 2036.

105. Указ Президента РФ от 01 сентября 2000 № 1602 (ред. от 21.12.2020) «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000, – № 36, ст. 3633; 2020, – № 52 (Часть I), ст. 8793.

106. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 04.02.2021) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000, – № 20, ст. 2112; 2021, – № 6, ст. 967.

107. Распоряжение Президента РФ от 27 июля 1999 г. № 252-рп «О подписании Российской Федерацией Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» // СЗ РФ. – 1999, – № 31, ст. 4015.

108. Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 15.12.2020) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 7, ст. 801.

109. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402 (ред. от 06.12.2016) «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» // СЗ РФ. – 2000, – № 22, ст. 2316, № 23 (уточнение); 2016, – № 50, ст. 7120.

110. Постановление Правительства РФ от 05 июля 2001 г. № 508 (ред. от 16.02.2021) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // СЗ РФ. – 2001, – № 29, ст. 3019; 2021, – № 8 (часть II), ст. 1367.

111. Постановление Правительства РФ от 02 августа 2001 г. № 576 (ред. от 13.03.2015) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. – 2001, – № 32, ст. 3335.

112. Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2004 г. № 715 (ред. от 31.01.2020) «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. – 2004, – № 49, ст. 4916; 2020, – № 6, ст. 674.

113. Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. – 2007, – № 22, ст. 2640; 2019, – № 52 (часть I), ст. 7981.

114. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. – 2010, – № 10, ст. 1084; 2017, – № 29, ст. 4374.

115. Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 (ред. от 03.04.2020) «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2011, – № 40, ст. 5559; 2020, – № 15 (часть IV), ст. 2298.

116. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (ред. от 18.11.2019) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. – 2011, – № 44, ст. 6274; 2019, – № 47, ст. 6675.

117. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 07.05.2020) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. – 2012, – № 36, ст. 4902; 2020, – № 19, ст. 3016.

118. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (ред. от 15.11.2019) «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их

структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. – 2012, – № 51, ст. 7219; 2019, – № 47, ст. 6666.

119. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 (ред. от 30.06.2021) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012, – № 52, ст. 7490; 2021, – № 28 (часть 1), ст. 5514.

120. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 (ред. от 20.11.2018) «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» // СЗ РФ. – 2013, – № 30 (часть II), ст. 4107; 2018, – № 49 (часть VI), ст. 7600.

121. Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2015 г. № 390 (ред. от 04.05.2021) «О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры

территории опережающего социально-экономического развития» // СЗ РФ. – 2015, – № 18, ст. 2110; 2021, – № 20, ст. 3380.

122. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2016 г. № 729 «О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов свободного порта Владивосток органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2016, – № 32, ст. 5111.

123. Постановление Правительства РФ от 08 ноября 2019 г. № 1428 «О создании инновационного научно-технологического центра “Инновационный научно-технологический центр “Сириус”» // СЗ РФ. – 2019, – 2019, – № 46, ст. 6494.

124. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240005?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 26.08.2020 г.).

125. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240004?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 26.08.2020 г.).

126. Постановление Правительства РФ от 01 февраля 2021 г. № 91 «Об утверждении Правил предоставления управляющей компанией Арктической зоны Российской Федерации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021, – № 6, ст. 989.

127. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1951 «Об утверждении Правил заключения соглашения о мерах по восстановлению

платежеспособности субъекта Российской Федерации, формы указанного соглашения и перечня обязательств субъекта Российской Федерации, подлежащих включению в указанное соглашение» // СЗ РФ. – 2020. – № 2 (часть II), ст. 193.

128. Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52, ст. 1865.

129. Решение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 ноября 2019 г. № 114/4 «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам “круглого стола” на тему: “Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество” в рамках XVIII Общероссийского форума “Стратегическое планирование в регионах и городах России”» // Комитет Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_114.4_utverzhdzenie_rekomendaciya.pdf (дата обращения: 30.03.2021).

130. Распоряжение Правительства РФ от 16 декабря 2020 г. № 3371-р «Об определении участков континентального шельфа Российской Федерации, на которых применяются меры государственной поддержки» // СЗ РФ. – 2020, – № 52 (Часть II), ст. 8913.

131. Распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р (ред. от 20.11.2019) «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005, – № 22, ст. 2192; 2019, – № 47, ст. 6729.

132. Постановление Госстроя РФ от 05 ноября 1997 г. № 18-65 «Об утверждении Примерного положения об органе архитектуры и градостроительства исполнительной власти субъекта Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL:

<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-gosstroja-rf-ot-05111997-n-18-65/> (дата обращения: 29.06.2021).

133. Приказ Госкомэкологии РФ от 02 ноября 1999 г. № 641 «Об утверждении Типового Положения о территориальном органе Госкомэкологии России» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.12.1999 г. № 2018) // Российская газета, № 94, 17 мая 2000 г.

134. Приказ Минвостокразвития России от 27 февраля 2015 г. № 20 (ред. от 01.04.2020) «Об утверждении положения о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, – № 36, 07.09.2015.

135. Приказ Минвостокразвития России от 01 сентября 2015 г. № 167 (ред. от 07.11.2017) «Об установлении Порядка согласования внеплановых проверок, а также заявленных органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля оснований для их проведения в отношении резидентов свободного порта Владивосток» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.01.2016 № 40603) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minvostokrazvitija-rossii-ot-01092015-n-167/> (дата обращения: 25.08.2021).

136. Приказ Минэкономразвития России от 19 декабря 2016 г. № 816 (ред. от 07.02.2019) «Об утверждении Положения о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории Российской Федерации, за исключением территории Дальневосточного федерального округа» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minekonomrazvitija-rossii-ot-19122016-n-816-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 27.08.2021).

137. Приказ Минпросвещения России от 18 мая 2020 г. № 241 (ред. от 24.05.2021) «О Комиссии Министерства просвещения Российской Федерации по вопросам рассмотрения кандидатур на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования» // СПС КонсультантПлюс. URL:

<https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1769129275032259162482092263&cacheid=BD03EDEC138237174ADD4D25649234EB&mode=splus&base=EXP&n=770752&rnd=1A244B363D1EA1F73ED8B06F4761C18A#2tyqwp26quo> (дата обращения: 06.07.2021).

138. Приказ Минвостокразвития России от 02 сентября 2020 г. № 131 «Об утверждении Положения об Общественном совете Арктической зоны Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minvostokrazvitija-rossii-ot-02092020-n-131-ob-utverzhdanii/> (дата обращения: 23.08.2021).

139. Письмо Минэкономразвития России от 16 апреля 2015 г. № Д23и-1663 «О рассмотрении обращения» // Кодификация РФ. Действующее законодательство Российской Федерации. URL: <https://rulaws.ru/acts/Pismo-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-16.04.2015-N-D23i-1663/> (дата обращения: 30.06.2021).

140. «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения» (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.). URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=11985967305980107723970118&cacheid=B0E73A26950A50F04FDEA5E7BE8C9CE9&mode=splus&base=LAW&n=126480&rnd=390AFED39853B8A5B2E596A77B267F73#83s4bitjdt> (дата обращения: 31.03.2021).

141. «Методические рекомендации по осуществлению первичного воинского учета в органах местного самоуправления» (утв. Минобороны России 11.07.2017). // Электронный фонд нормативных и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564065540> (дата обращения: 01.07.2021).

142. «Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0)» // Минтруд России / Деятельность / Муниципальная служба / Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. URL:

https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0 (дата обращения: 03.05.2022).

143. «Методические рекомендации по работе с резервом управленческих кадров» // Госслужба. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.05.2022).

144. «Рекомендации по оперативной проверке пожарно-спасательных подразделений». (утв. МЧС России) // МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/metodicheskie-materialy/metodicheskie-rekomendacii/prochee/rekomendacii-po-operativnoy-proverke-pozharno-spasatelnyh-podrazdeleniy> (дата обращения: 05.07.2021).

145. «Справочник типовых квалификационных требований для должностей муниципальной службы» (утв. Минтрудом России). // Минтруд России / Деятельность / Муниципальная служба / Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0 (дата обращения: 03.05.2022).

146. «Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации» (одобрена Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29 ноября 2017 г. № 5) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. <https://legalacts.ru/doc/obshchaja-kontseptsija-formirovanija-i-ispolzovanija-rezervov-upravlencheskikh-kadrov-v/> (дата обращения: 06.05.2022).

Региональное законодательство:

147. Закон г. Москвы от 06 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 26.01.2022) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы, – 2002, – № 12, ст. 276; 2022, – № 3, ст. 2.

148. Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» // Вестник Московской городской Думы, – 1995, – № 4.

149. Закон г. Севастополя от 03 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» (принят Законодательным Собранием г. Севастополя 02.06.2014) (вместе с «Картой-схемой границ внутригородских муниципальных образований города Севастополя») // «Севастопольские известия», № 44-48 (1669), 04.06.2014.

150. Закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе» (в ред. от 15.03.2021) // «Севастопольские известия», № 122-123, 31.12.2014; Законодательное Собрание города Севастополя https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2021/zakon_n_635_zs_ot_15_03_2021/opublikovanie/.

151. Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге (с изм. от 30.04.2021) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга, 5 октября 2009 г., № 22, стр. 21; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npra, 30.04.2021 (дата обращения: 17.08.2021).

152. Закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 (с изм. от 30.04.2021) «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 21 ноября 2005 г., № 11, стр. 5; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npra, 30.04.2021 (дата обращения: 17.08.2021).

153. Закон Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО (ред. от 27.04.2020) «О противодействии коррупции в Саратовской области» // «Саратовская областная газета», – 2007. – № 10 (1784); Собрание законодательства Саратовской области, – 2020. – № 4.

154. Закон Саратовской области от 02 августа 2007 г. № 157-ЗСО (ред. от 29.09.2021) «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» // «Саратовская областная газета», официальное приложение, 2007, № 58, 17 августа; Собрание законодательства Саратовской области, – 2021, – № 2.

155. Инструкция по пропускному режиму на территорию контролируемой зоны городского округа закрытого административно-территориального образования Светлый от 15 ноября 2019 г. // Администрация городского округа ЗАТО Светлый. URL: https://zatosvetly.ru/city/turizm/blank_zayavki_na_oformlenie_vremennogo_propuska_dlya_prokhoda_na_territoriyu_kontroliruemoy_zony_zat.php (дата обращения: 19.08.2021).

156. Положение о размерах, порядке и сроках уплаты вступительных, членских взносов и взносов целевого финансирования членами и участниками Союза муниципальных контрольно-счетных органов // Контрольно-счетная палата города Новосибирска. URL: <http://www.ksp.novo-sibirsk.ru/vznosi.html> (дата обращения: 06.04.2021).

157. Постановление Губернатора Саратовской области от 07 июня 2013 г. № 226 (ред. от 10.08.2021) «Об утверждении Положения о порядке принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы Саратовской области, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Кодекс. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/933022112> (дата обращения: 14.09.2021).

158. Постановление Правительства Новгородской области от 06 ноября 2020 г. № 502 «Об утверждении Порядка согласования назначения должностных лиц

исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных округов и городского округа Новгородской области (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Правительство Новгородской области URL: <https://www.novreg.ru/upload/iblock/7b3/32226216.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

159. Постановление Саратовской областной Думы № 22-1010 от 26 марта 2014 г. (с изм. от 26.11.2020) об утверждении «Положения о Совете представительных органов муниципальных образований Саратовской области» // Официальный сайт Саратовской областной Думы. URL: <https://srd.ru/index.php/component/content/article.html?id=18894> (дата обращения: 06.04.2021).

160. Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 30 января 2015 г. № 2 «О признании утратившим силу приказа комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 25 сентября 2014 года № 48 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, либо руководителя (исполняющего обязанности руководителя) общеобразовательной организации муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности» // Архив Ленинградской области. URL: <https://lenigr-gov.ru/cat/2/2015/1/30/page1> (дата обращения: 06.07.2021).

161. Приказ Министерства образования и науки Амурской области от 14 июля 2020 г. № 697 «О Порядке согласования назначения руководителей органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/570869381> (дата обращения: 06.07.2021).

162. Приказ Министерства образования и науки Республики Северная Осетия-Алания от 14 декабря 2017 г. № 1001 «Об утверждении Положения о порядке

согласования кандидатуры на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования» // Министерство образования и науки Республика Северная Осетия-Алания. URL: <http://mon.alania.gov.ru/sites/mon/files/media/documents/files/2018-03/1001-ot-14.12.2017-Ob-utverzhdanii-Polozheniya-o-poryadke-soglasovaniya-kandidaturyi-na-dolzhnost-rukovoditelya.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

163. Приказ Министерства образования и науки Республики Тыва от 03 сентября 2020 г. № 786-Д «Об утверждении Порядка согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования». URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/1701202009080001.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

164. Приказ Министерства образования и науки Челябинской области от 14 сентября 2020 г. № 01/1909 «О согласовании кандидатур на должность заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов Челябинской области, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Министерство образования и науки Челябинской области. URL: <https://minobr74.ru/activity/staff/destination> (дата обращения: 06.07.2021).

165. Приказ Министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области от 28 июля 2020 г. № 316-01-63-1268/20 (в ред. приказа Министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области от 29.01.2021 г. № 316-01-63-121/21) «Об утверждении порядка согласования назначения должностных лиц органов местного самоуправления муниципальных районов, городских и муниципальных округов Нижегородской

области (заместителей глав, руководителей структурных подразделений), осуществляющих управление в сфере образования» // Министерство образования, науки и молодежной политики Нижегородской области. URL: <https://minobr.government-nnov.ru/?id=233407> (дата обращения: 06.07.2021).

166. Приказ Министерства образования, науки и молодежной политики Республики Коми от 14 декабря 2020 г. № 761-п «О Порядке согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования в Республике Коми» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571041030> (дата обращения: 05.07.2021).

167. Приказ Минобразования Саратовской области от 02 июля 2020 г. № 950 (ред. от 30.07.2020) «О комиссии министерства образования Саратовской области по вопросам согласования назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, городских округов Саратовской области (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 06.07.2020 (дата обращения: 06.07.2021).

168. Распоряжение Министерства Образования Кировской области от 15 мая 2020 г. № 581 «О согласовании назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования» // Электронный фонд правовых и нормативно-

технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570814809> (дата обращения: 06.07.2021).

169. Решение муниципального образования «Приморский муниципальный район» от 22 июня 2006 г. № 123 «Об утверждении Положения «О правотворческой инициативе граждан, проживающих в муниципальном образовании «Приморский муниципальный район» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/962014719> (дата обращения: 15.07.2021).

170. Решение Собрании депутатов Чертковского района Ростовской области от 24 июня 2010 г. № 105 «О согласовании назначения на должность заместителя главы Администрации Чертковского района Омельяненко Игоря Яковлевича» // Администрация Чертковского района. URL: <http://old-chertkov.donland.ru/Default.aspx?pageid=98565> (дата обращения: 15.07.2021).

171. Решение Совета депутатов закрытого административно-территориального образования город Заозерск Мурманской области от 04 марта 2019 г. № 101-3839 «О внесении изменений и дополнений в Устав закрытого административно-территориального образования город Заозерск Мурманской области, принятый решением Совета депутатов ЗАТО город Заозерск от 12 мая 2016 г. № 38-3422» // Официальный сайт органов местного самоуправления ЗАТО город Заозерск URL: <https://www.zatozaozersk.ru/dokumenty/ustav-zato-goroda-zaozerska/> (дата обращения: 19.08.2021).

172. Решение Феодосийского Городского Совета от 31 января 2020 г. № 70 «О размере и порядке уплаты ежегодного членского взноса в Союз городов воинской славы в 2020 году» / Феодосия // Правительство Республики Крым. URL: <https://feo.rk.gov.ru/ru/document/show/8604> (дата обращения: 07.04.2021).

173. Решение Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 года № 205, утверждающее Положение «О порядке представления и рассмотрения ежегодного отчета Главы города Оби о результатах своей деятельности, деятельности администрации города Оби, в том числе о решении

вопросов, поставленных Советом депутатов города Оби» // Газета «Аэро-Сити» от 12 июля 2018 г. № 28.

174. Решение Новочебоксарского городского Собрания депутатов от 06 ноября 2008 г. № 51-5 об утверждении «Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления города Новочебоксарска» // Родники Чувашии, 20 ноября 2008 г., № 37 (146).

175. Указ Губернатора города Севастополя от 31 октября 2020 г. № 90-УГ «О структуре исполнительных органов государственной власти города Севастополя» (с изм. на 28.02.2021) // Правительство Севастополя. URL: <https://sev.gov.ru/docs/257/127731/> (дата обращения: 19.08.2021).

176. Устав федеральной территории «Сириус» (Утвержден решением Совета федеральной территории «Сириус» 19 ноября 2021 г. № 1-3/16) // Федеральная территория «Сириус». Устав. URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения: 13.06.2022).

177. Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя – Андреевский муниципальный округ (Принят Решением Андреевского муниципального округа № 03/14 от 19 марта 2015 г.) (в ред. от 03.09.2020) // Официальный сайт муниципального образования Андреевский муниципальный округ. URL: <https://sovetandreevka.ru/category/docs/ustav/> (дата обращения: 20.08.2021).

178. Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя Балаклавского муниципального округа (Принят Решением Совета Балаклавского муниципального округа № 3с-1-15 от 10 марта 2015 г.) (в ред. от 28.06.2021) // Официальный сайт внутригородского муниципального образования города Севастополя Балаклавский муниципальный округ. URL: <http://sovetbalaclava.ru/ustav/> (дата обращения: 20.08.2021).

179. Устав внутригородского муниципального образования города Севастополя Гагаринский муниципальный округ (Принят Решением Совета

Гагаринского муниципального округа 01 апреля 2015 г. № 17 // Правительство Севастополя. URL: <https://sev.gov.ru/docs/255/5437/> (дата обращения: 19.08.2021).

180. Устав города Инкермана (Утвержден решением Инкерманского городского Совета № 04/18 от 25 апреля 2015 г.) (в ред. 25.09.2020) // Администрация города Инкерман. URL: <http://inkerman-gov.ru/gorod/ustav/> (дата обращения: 19.08.2021).

181. Устав города Троицк (в ред. 12.03.2020) (принят Решением Совета депутатов городского округа Троицк Московской области от 25 августа 2005 г. № 56/9) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570913392> (дата обращения: 15.08.2021).

182. Устав Городского округа Щербинка (принят решением Совета депутатов городского округа Щербинка Московской области от 30 октября 2007 г. N 176/38) (в ред. от 04.07.2017) // «Щербинский вестник» от 7 ноября 2007 г., № 43; от 5 декабря 2007 г. № 47; Официальный сайт Городского округа Щербинка в г. Москве. URL: https://adm.scherbinka-mo.ru/normativnye_dokumenty_administracii_gorodskogo_okruga_werbinka/ustav_municipalnogo_obrazovaniya/ (дата обращения: 17.08.2021).

183. Устав закрытого административно-территориального образования город Заозерск Мурманской области (Принят решением Совета депутатов ЗАТО город Заозерск 12 мая 2016 г. № 38-3422) // Официальный сайт органов местного самоуправления ЗАТО город Заозерск. URL: <https://www.zatozaozersk.ru/dokumenty/ustav-zato-goroda-zaozerska/> (дата обращения: 19.08.2021).

184. Устав поселения Новофедоровское (Принят решением Совета депутатов поселения Новофедоровское в городе Москве от 22 марта 2018 г. № 414/62) (ред. от 28.05.2019) // Поселение Новофедоровское в городе Москве. URL: <https://новофедоровское.рф/city/ustav.php> (дата обращения: 17.08.2021).

185. Решение Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (ред. от 28.05.2021) «Об Уставе муниципального образования “Город Саратов”» (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу

20.12.2005 N RU643040002005002) // «Саратовская панорама», Спецвыпуск, – 2005. – № 14 (44); 2021. – № 59.

186. Решение Саратовской городской Думы от 30 июля 2015 г. № 48-544 «О внесении изменений в Устав муниципального образования “Город Саратов”» (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 19.08.2015 N RU643040002015002) // «Саратовская панорама», Спецвыпуск, – 2015. – № 33 (1012).

187. Устав Энгельсского муниципального района Саратовской области (принят на Референдуме 22 декабря 1996 г.) (ред. от 28.04.2021) (Зарегистрировано в Минюсте РФ по Саратовской области 28.12.2010 N RU645380002010004) // Энгельсский муниципальный район Саратовской области. URL: <https://www.engels-city.ru/emrustav> (дата обращения: 22.10.2021).

Утратившие силу нормативные правовые акты:

188. Высочайше утвержденное Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 36. Отделение первое. № 36657. – Санкт-Петербург. – 1861. С. 141-169. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9934/#page/142/mode/1up> (дата обращения: 30.01.2021).

189. Высочайший Манифест от 29 апреля 1881 г. // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. – 1881. – № 47, ст. 247. С. 491-492. URL: <http://elib.uraic.ru/bitstream/123456789/3828/1/0001437.pdf> (дата обращения: 02.02.2021).

190. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т.12. № 8708. – Санкт-Петербург. 1892. – С. 430-456. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10006/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

191. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 45. Отделение первое. № 48498. – Санкт-Петербург. 1870. – С. 821-839. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9957/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 30.01.2021).

192. Закон г. Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» // Вестник Московской городской Думы, – 1997, – № 1.

193. Закон Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. № 18-КЗ (ред. от 31.12.1999) «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // Кубанские новости, № 218, 29.11.1995.

194. Закон от 09 июня 1912 г. «О распространении действия Положения о Земских Учреждениях на Оренбургскую губернию» // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32. Отделение первое. № 37239. – Санкт-Петербург. – 1912. С. 623-626. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

195. Закон от 09 июня 1912 г. «О распространении действия Положения о Земских Учреждениях на Ставропольскую губернию» // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32. Отделение первое. № 37240. – Санкт-Петербург. – 1912. С. 626-628. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

196. Закон Республики Карелия от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» // Кодекс. Интранет. URL: <http://law.karelia.ru:3000/docs/d?nd=919307446> (дата обращения: 27.06.2021).

197. Закон РСФСР от 06 июля 1991 г. № 1550-1 (в ред. от 03.02.2008 г.) «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 29, ст. 1010; СЗ РФ. – 2008. – № 49, ст. 4758.

198. Закон РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, – 1990, – № 23, ст. 279.

199. Закон СССР от 09 апреля 1990 г. № 1417-I (в ред. от 23.10.1990 г.) «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. -1990, – № 16, ст. 267; № 44, ст. 914.

200. Закон СССР от 17 июня 1983 г. № 9500-X «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» // Ведомости ВС СССР, – 1983 г. – № 25, ст. 382.

201. Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // Ведомости ВС СССР, – 1987, – № 26, ст. 387.

202. Закона РСФСР от 19 июля 1968 г. (ред. от 21 февраля 1985 г.) «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР, – 1968, – № 30, ст. 1148.

203. Земельный Кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. (в ред. от 27 декабря 1926 г.) (утв. Постановлением ВЦИК от 30.10.1922 «О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва») // Собрание узаконений РСФСР, – 1922, – № 68, ст. 901.

204. Именной Высочайший указ от 11 июля 1892 г. «О введении в действие нового Городового положения» // Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства. – 1892. – № 69, ст. 728. С. 1619-1620. URL: <http://elib.uraic.ru/handle/123456789/42943> (дата обращения: 03.02.2021).

205. Инструкция о правах и обязанностях Советов от 24 декабря 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. Ст. 180. М. – 1942, С. 191-192. URL: <https://istmat.info/node/28284> (дата обращения: 11.02.2021).

206. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (ред. от 29.10.1976) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283, 06 декабря 1936.

207. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07 октября 1977) (ред. от 14 марта 1990 г.) // Ведомости ВС СССР, – 1977, – № 41, ст. 617.

208. О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей: Манифест от 19 февраля 1861 г. // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 36. Отделение первое. № 36650. – Санкт-Петербург. – 1861. С. 128-134. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9934/#page/142/mode/1up> (дата обращения: 30.01.2021).

209. Об организации местного самоуправления от 24 декабря 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. Ст. 179. М. – 1942, С. 190-191. URL: <https://istmat.info/node/28283> (дата обращения: 11.02.2021).

210. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01 января 1864 г. // ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 39. Отделение первое. № 40457. – Санкт-Петербург. – 1864. С. 1-14. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9942/#page/2/mode/1up> (дата обращения: 30.01.2021).

211. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 10. Отделение первое. № 6927. – Санкт-Петербург. – 1890. С. 493-511. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10003/#page/513/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

212. Положение о губернских и уездных земских учреждениях с последующими к нему изменениями и дополнениями, ввести в действие в Астраханской губернии, за исключением земель, отведенным в пользование кочевым инородцам, а равно расположенных в пределах этой губернии земель казачьего войска от 12 июня 1912 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 32. Отделение первое. № 37238. – Санкт-Петербург. – 1912. С. 620-623. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10038/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

213. Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской от 02 апреля 1903 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. 23.

Отделение первое. № 22757. – Санкт-Петербург. – 1903. С. 334-353. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book10023/#page/1/mode/1up> (дата обращения: 02.02.2021).

214. Постановление Временного правительства от 17 июня 1917 г. «О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири» // Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отделение первое. – 18 июля 1917. – № 164, ст. 894. С. 1525-1576.

215. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 14 марта 1927 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях» // Собрание узаконений РСФСР, – 1927, – № 51, ст. 333.

216. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 22 декабря 1993 г.) утв. «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» // Российские вести. 29 октября 1993 г. № 210.

217. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Ведомости ВС СССР, – 1968, – № 16, ст. 131.

218. Указ Президиума ВС РСФСР от 27 августа 1985 г. «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР, – 1985, – № 36, ст. 1269.

219. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. – 2006, – № 29, ст. 3125.

220. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995, – № 31, ст. 2990; 2003, – № 22, ст. 2063.

221. Федеральный закон от 08 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998, – № 2, ст. 224.

222. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 01.07.2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995, – № 35, ст. 3506; 1996, – № 17, ст. 1917; № 49, – ст. 5500; 1997, № 12, ст. 1378; 2000, – № 32, ст. 3330; 2002, № 12, ст. 1093; 2005, – № 30 (часть 1), ст. 3108.

223. Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 28 сентября 2009 г. № 666 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, и руководителя общеобразовательного учреждения муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности» // Архив ленинградской области URL: <https://leningr-gov.ru/doc/14548> (дата обращения: 06.07.2021).

224. Приказ Комитета общего и профессионального образования Ленинградской области от 25 сентября 2014 г. № 48 «Об утверждении Порядка согласования кандидатуры для назначения на должность руководителя органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, либо руководителя (исполняющего обязанности руководителя) общеобразовательной организации муниципального образования Ленинградской области, а также освобождения их от должности» // Архив Ленинградской области. URL: <https://leningr-gov.ru/doc/29709> (дата обращения: 06.07.2021).

Законопроекты и проекты иных правовых актов:

225. Проект Федерального закона № 1116411-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 13.04.2021) // Система обеспечения законодательной

деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1116411-7> (дата обращения: 21.08.2021).

226. Законопроект от 24 мая 2017 г. № 185025-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (по вопросу межмуниципального сотрудничества)» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/185025-7> (дата обращения: 04.05.2021).

227. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 27.05.2021).

Акты судебных органов:

228. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Крым от 03 сентября 2019 г. по делу № 33а-9380/2019 // Верховный Суд Республики Крым. URL: https://vs--krm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6429435&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2021).

229. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 августа 2019 г. № 67-АПА19-7 // Законы кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-28082019-n-67-apa19-7/> (дата обращения: 21.09.2021).

230. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2019 г. № 58-АПА19-2 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po->

administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-27032019-n-58-
ara19-2/ (дата обращения: 22.10.2021).

231. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17 августа 2021 г. по делу № 2-851/2021 // Верховный Суд Республики Башкортостан. URL: https://vs--bkr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&H_date=17.08.2021 (дата обращения: 17.12.2021).

232. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2020 г. № 66а-4311/2020 // Первый апелляционный суд общей юрисдикции. URL: http://1ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=696783&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 01.05.2022).

233. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020, – № 12, ст. 1855.

234. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июня 1995 г. № 67-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации» / Архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1995 г. URL: <https://base.garant.ru/5129848/> (дата обращения: 03.05.2021).

235. Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”» //

Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02.2021).

236. Определение Конституционного Суда РФ от 24 мая 2005 г. № 250-О «По жалобе гражданина Синцова Валерия Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 7 статьи 22, пункта 6 статьи 24 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 1 статьи 212 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ряда Законов Самарской области» // Вестник Конституционного Суда РФ, – 2005, – № 6.

237. Определение Конституционного Суда РФ от 05 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 Российской Федерации “О закрытом административно-территориальном образовании”» // Вестник Конституционного Суда РФ, – 2009. – № 5.

238. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 605-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа “Город Волгореченск” Костромской области 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”, частью 1 статьи 6 Закона Костромской области “О государственном обеспечении и дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Костромской области” и частью 3 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22042010-n-605-o-o-ob/> (дата обращения: 16.12.2021).

239. Определение Конституционного Суда РФ от 01 июня 2010 г. № 885-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями

примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.03.2021).

240. Определение Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “ВИО” на нарушение конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 48 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Законодательная база Российской Федерации. URL: <https://zakonbase.ru/content/nav/181868> (дата обращения: 15.06.2021).

241. Определение Конституционного Суда РФ от 04 октября 2011 г. № 1264-О-О «По жалобам граждан Дегтярь Надежды Александровны и Шардыко Юрия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ, – 2012. – № 2.

242. Определение Конституционного Суда РФ от 02 ноября 2011 г. № 1464-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского Совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36, пункта 2 части 2 и части 4 статьи 74.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58104531/> (дата обращения: 15.09.2021).

243. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 10 части 10 и части 11.1 статьи 35, пункта 3 части 2 статьи 74.1

Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС Право.ру. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/26368616/> (дата обращения: 13.09.2021).

244. Определение Конституционного Суда РФ от 01 марта 2012 г. № 389-О-О «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”» // Законы. Кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01032012-n-389-o-o-ob/> (дата обращения: 17.06.2021).

245. Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16072013-n-1241-o-ob/> (дата обращения: 13.09.2021).

246. Определение Конституционного Суда РФ от 09 декабря 2014 г. № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ, – 2015, – № 2.

247. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03 декабря 2014 № Ф01-4843/2014 по делу № А43-29514/2013 «О понуждении муниципального образования к надлежащему исполнению договора и к перечислению денежных средств на счет общества» // Судебные и нормативные акты РФ. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/6XPYJslG5Ws/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=A43-29514%2F2013&arbitral-lawchunkinfo=&arbitral-date_from=&arbitral-

date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=&arbitral-judge=&_id=1619362207227&snippet_pos=8#snippet (дата обращения: 25.04.2021).

248. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 февраля 1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. – 1996, – № 7, ст. 700.

249. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в удмуртской Республике”» // СЗ РФ. – 1997. – № 5, ст. 708.

250. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. – 1998, – № 4, ст. 532.

251. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. – 1998, – № 22, ст. 2491.

252. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статьи 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 3.

253. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // СЗ РФ. – 2000, – №50, ст. 4943.

254. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и

пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // СЗ РФ. – 2002, – № 6, ст. 627.

255. Постановление Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. – 2002. – № 15, ст. 1497.

256. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. – 2003. – № 46 (ч. 2), ст. 4509.

257. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // СЗ РФ. – 2003, – № 52 (ч. 2), ст. 5101.

258. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1 - 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года “Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов” в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2003, – № 14, ст. 1302.

259. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9

Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. – 2011, – № 1, ст. 264.

260. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. – 2011. – № 22, ст. 3239.

261. Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июля 2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. – 2011, – № 29, ст. 4557.

262. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 2.

263. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2020 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго» // СЗ РФ. – 2020, – № 20, ст. 3225.

264. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2004, – № 27, ст. 2804.

265. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2020 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ. – 2020, – № 8, ст. 1118.

266. Постановление Уставного Суда Калининградской области № 2-П от 21 февраля 2021 г. «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения последнего абзаца пункта 4 статьи 44 Устава городского округа “Город Калининград”, принятого Решением городского Совета депутатов Калининграда от 12 июля 2007 года № 257 «О принятии Устава городского округа “Город Калининград”» // Уставный Суд Калининградской области. URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post22020.htm> (дата обращения: 03.11.2021).

267. Решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 17 февраля 2015 г. по делу № А16-1282/2014 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/iwwgUIHrc8UN/> (дата обращения: 12.12.2021).

268. Решение Арбитражного суда Еврейской автономной области от 2 апреля 2013 г. по делу № А16-99/2013 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/BbRhcXbC3qxt/> (дата обращения: 12.12.2021).

269. Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1070/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56212217&case_uid=15bcc52f-3014-4f34-a979-2513c8eb98ea&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

270. Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1080/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL:

http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214357&case_uid=e837d761-c92f-40a2-ae01-e514c2ddf857&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

271. Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1086/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL:

http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214224&case_uid=f7a73b8a-055e-4c75-a7c7-22c39bcb15dc&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

272. Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1087/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL:

http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214210&case_uid=c6d924c9-e510-4a3f-a201-51c48ee59664&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

273. Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL:

http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214371&case_uid=99d7b056-649c-4412-b59f-0574c583ab04&delo_id=1540005 (дата обращения: 29.09.2021).

274. Решение Цимлянского районного суда Ростовской области от 19 августа 2016 г. по делу № 2А-794/2016~М-757/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/RM5f7rxDDadK/> (дата обращения: 30.09.2021).

275. Решение Московского Городского Суда от 26 декабря 2000 г. № 3-713/2000 «О признании противоречащим федеральному законодательству отдельных статей закона города Москвы “О районной Управе в городе Москве”» //

Законы

России.

URL:

https://lawrussia.ru/texts/legal_149/doc149a920x473.htm#:~:text=МОСКОВСКИЙ%20ГОРОДСКОЙ%20СУД.%20РЕШЕНИЕ.%20от,О.Г.%3В%20при%20секретаре%20Ахмедшиной%20М.И (дата обращения: 14.08.2021).

276. Решение Юрьевецкого районного суда Ивановской области от 24 августа 2015 г. по делу № 2-429/2015~М-447/2015. // Судебные и нормативные акты РФ. Суды общей юрисдикции. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/kIW7BJZJFcdJ/#top> (дата обращения: 28.04.2022).

277. Решение Собинского городского суда Владимирской области от 30 марта 2021 г. № 2а-1-237/2021 УИД 33RS0017-01-2021-000204-72 // Собинский городской суд Владимирской области. URL: https://sobinsky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=87192695&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 01.05.2022).

278. Решение Новочебоксарского городского суда Чувашской Республики от 18 марта 2013 г. по делу № 2-1062-13 // Новочебоксарский районный суд Чувашской республики. URL: http://novocheboksarsky.chv.sudrf.ru/#id=1_ba83d35e5bd1c639d6ccbd42d4c62b6a&shard=r21&from=p&r=%7В%22dateValue%22:%2218.03.2013%22%7D (дата обращения: 01.05.2022).

279. Определение СК Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-ГО1-12 «Об уточнении решения Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению со дня вступления решения в законную силу отдельных положений Закона города Москвы “О Районной Управе в городе Москве”» // Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12022676/#ixzz73W9lsfGo> (дата обращения: 14.08.2021).

280. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, – 2003 г., № 12; 2013, № 8.

281. Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2006 г. № 75-Г06-3 «Заявление о признании недействующим п. 21 ст. 62 Закона “О бюджетном процессе в Республике Карелия” от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК (в редакции от 06.10.2005 № 910-ЗРК) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/1779680/> (дата обращения: 27.06.2021).

282. Определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2007 г. № 1-о07-9 // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 06.03.2021).

283. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ, – декабрь 2009, – № 12.

284. Решение Бардымского суда Пермского края от 15 июля 2013 г. по делу № 2-345-2013 «О возложении обязанности разработки и последующего принятия нормативных правовых актов» // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/z2kRgtSz9f11/> (дата обращения: 31.03.2021).

285. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 30 июня 2015 г. № 140.

286. Решение Арбитражного Суда Республики Бурятия от 11 января 2018 г. по делу № А10-7465/2017 // ГАС «Правосудие». URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/64c7d2d5-5b0e-4a31-83ba-9d606b01f435/A10-7465-2017__20180111.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 12.12.2021).

287. Решение Новосибирского областного суда № 3А-50/2019 3А-50/2019~М-34/2019 М-34/2019 от 14 мая 2019 г. по делу № 3А-50/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/6CZeqSHRWxQe/> (дата обращения: 21.09.2021).

288. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 15.04.2019 по делу N А63-25899/2018 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Rg0vJyt9FWrX/> (дата обращения: 12.12.2021).

289. Решение Пинежского районного суда Архангельской области от 07 августа 2020 г. по делу № 2-226/2020 // Пинежский районный суд Архангельской области. URL:

http://pinegasud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=54222255&case_uid=80c808a2-bf87-4960-8de0-091207982876&delo_id=1540005 (дата обращения: 27.09.2021).

290. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 11-КА20-3-К6 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации.

URL: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-19082020-n-11-ka20-3-k6/> (дата обращения: 13.09.2021).

291. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2020 г. № 88А-13322/2020 // Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. URL:

https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=7894926&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1 (дата обращения: 29.09.2021).

292. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 23.06.2004, 30.06.2004 Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года. // Бюллетень Верховного Суда РФ, – 2004, – № 11.

Комментарии законодательства:

293. *Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. *Л.П. Жуковской.* // СПС КонсультантПлюс, 2015.

294. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. *Л.А. Окуньков*. – Изд. 2-е доп. и перераб. – М.: Бек, 1996. – 635 с.

295. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / *И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова* и др.; под ред. *И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной*. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. – 672 с.

296. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общей редакцией *Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова*. – М.: Юрид. лит. 1994. – 624 с.

297. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / *Автономов А.С., Бондарь Н.С., Ковалев А.М., Любимов А.П.*, и др.; Отв. ред.: *Четвернин В.А.* – М., 1997. – 702 с.

298. *Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016. (дата обращения: 27.08.2020).

299. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

300. *Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (постатейный) / под ред. *Н.И. Воробьева* // СПС КонсультантПлюс. 2010.

301. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 4 т. Общая часть (постатейный). Том 1. / отв. ред. *В.М. Лебедев*. – М.: «Юрайт», 2017. – 744 с.

Монографическая и учебная литература:

302. «Конституция Республики Индия» от 26 ноября 1949 г. (Вместе с «Формами присяг и торжественных заявлений», «Распределением мест в Совете штатов», «Положениями относительно управления включенными в списки территориями и племенами и контроля над ними, территориями племен в штатах Ассам, Мегхалая, Трипура и Мизорам», «Положениями, касающимися лишения права в случае нарушения», «Языками») // Конституции государств Азии. В 3-х томах. Том 2. Средняя Азия и Индостан. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. 1021 с. (С. 177-448).

303. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2015. – 639 с.

304. *Аверьянов А.Н.* Системное познание мира: Методол. Проблемы. – М.: Политиздат, 1985. – 263 с.

305. Административное право Российской Федерации: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Хаманева Н. Ю. и др.]; отв. ред. *Н.Ю. Хаманева.* – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юристъ, 2006. – 553 с.

306. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. *А.Ю. Соколова.* – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 352 с.

307. Административное право. Учебник / *Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М.,* и др.; Под ред.: *Лунев А.Е.* – М.: Юрид. лит. 1970. – 600 с.

308. *Акмалова А.А.* Модели местного самоуправления. – М.: Прометей, 2001. – 167 с.

309. *Александров Н.Г.* Принципы советского трудового права – принципы подлинной свободы труда: Стенограмма публичной лекции, прочит. в Октябрьском зале Дома союзов в Москве / д-р юрид. наук проф. *Н.Г. Александров;* Всесоюз. о-во по распространению полит. и науч. знаний. – Москва: Правда, 1949. – 23 с.

310. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1 / *Алексеев С.С.* – М.: Юрид. лит. 1981. – 361 с.
311. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2 / *Алексеев С.С.* – М.: Юрид. лит. 1982. – 360 с.
312. *Алексеев С.С.* Структура советского права. – Москва: Юрид. лит. 1975. – 263 с.
313. *Барциц И.Н.* Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
314. *Баулин О.В.* Специальные нормы в гражданском процессуальном праве / *О.В. Баулин.* – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1997. – 101 с.
315. *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. — Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 1999. – 422 с.
316. *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., «Юрид. лит.», 1976. – 200 с.
317. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права / *Богданова Н.А.* – М.: Юристь, 2001. – 256 с.
318. *Болдырев О.Ю.* Реформа местного самоуправления в контексте общей конституционной реформы // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. *Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова.* М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с. (С. 46-64).
319. *Болтенкова Л.Ф.* Упразднение органов местного управления и создание Советов (окт. 1917-июль 1918 гг.): Учеб. пособие / *Л.Ф. Болтенкова;* Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М.: ВЮЗИ, 1988. – 79 с.
320. Большая книга афоризмов: По рус. и иностр. источникам: Антология афоризмов от царя Соломона до Станислава Лема / Сост. *К.В. Душенко.* – Изд. 3-е, исправленное – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000. – 1056 с.

321. *Булгакова К.Р.* К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 562-570.

322. *Вавилин Е.В.* Принципы гражданского права // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 704 с.

323. *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы / *Васильев В.И.* – М.: Формула права, 2005. – 336 с.

324. *Вебер М.* Избранные произведения: Пер с немецкого / *М. Вебер*; Послесл. общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П. Гайденоко; Комментар. А.Ф. Филиппова. М.: Прогресс, 1990. – 804 с.

325. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности: [монография] / Н.В. Витрук; Российская акад. правосудия. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Норма, 2009. – 431 с.

326. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Изд-во «Наука». 1979. – 229 с.

327. *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). – М.: Юристъ, 2004. – 286 с.

328. *Гоббс Т.* Философское наследие. Сочинение в 2-х т. Т. 2. / Сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; Пер. с лат. и англ. – М.: Мысль, 1991. – 731 с.

329. *Говоренкова Т.М.* Читаем Велихова вместе. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. – 322 с.

330. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В. Левакин, В.И. Радченко; отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 375 с.

331. *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Тома I-III. – С.-Петербург: Типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III) URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/> (дата обращения: 03.02.2021).

332. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / С.-Петерб. гуманит.-политол. центр «Стратегия». Моск. и Дальневост. представительство фонда Евразия; [Под ред. *А.Ю. Сунгурова*]. – СПб.: Норма, 2000. – 221 с.

333. *Григорян Л.А.* Народовластие в СССР. – Москва: Юрид. лит., 1972. – 296 с.

334. *Гронский П.П.* Децентрализация и местное самоуправление / *П.П. Гронский*; Глав. ком. Всерос. зем. Союза, Эконом. отд. – Изд. 2-е, пересмотр. и доп. – М.: Т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1917. – 40 с.

335. *Губарева Т.В.* Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности / *Губарева Т.В.* – М.: Норма, 2003. – 160 с.

336. *Дегтев Г.В.* Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ / *Г.В. Дегтев*; МГИМО (ун-т) МИД РФ. – М.: Юристъ, 2003. – 158 с.

337. *Добрынин Н.М.* Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 1. / Науч. ред. *А.Н. Митин*. Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с.

338. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.

339. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Георг Еллинек. – СПб.: Юрид. центр Пресс. – 2004. – 750 с.

340. *Емельянов Н.А., Емельянова Т.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации: курс лекций / *Н.А. Емельянов, Т.С. Емельянова*. М.: Тула, 2001. – 361 с.

341. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения: монография / Николай Алексеевич Емельянов; [Рос. акад. гос. службы при

Президенте Рос. Федерации, Тул. ин-т гос. и муницип. службы]. – Москва; Тула: Изд. центр «ТИГИМУС», 1997. – 813 с.

342. *Еремян В.В.* Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический Проект, 2003. – 528 с. – («Gaudeamus»).

343. *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь (от общины-рода к общине-государству): Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: Академический Проект, 2005. – 960 с. – («Gaudeamus»).

344. *Заболотских Е.М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. – 232 с/

345. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. Научно-практическое пособие / *Алейник А.А., Васильев Р.Ф., Квачева Н.Е., Котелевская И.В.*, и др.; Отв. ред.: *Васильев Р.Ф.* – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.

346. *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права / Под общ. ред. доктора юридических наук, профессора *В.М. Ведяхина.* – Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2004. – 238 с.

347. *Захарова К.С.* Системные связи принципов права: теоретические проблемы / *К.С. Захарова*; Под общ. ред. *А.А. Павлушиной*; Самар. гос. Экономический ун-т. – Самара: Самар. отд-ние Литфонда, 2009. – 217 с.

348. *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. – М.: Статут, 2017 – 768 с.

349. *Ивакина Н.Н.* Профессиональная речь юриста: учеб. пособие / *Н.Н. Ивакина.* – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 448 с.

350. *Иоселиани П.И.* Описание города Душета Тифлисской губернии / Соч. *Платона Иоселиани*, действ. чл. Одес. о-ва истории и древностей и чл. кор. С.-Петербург. археол.-нумизмат. // Записки Кавказского отделения русского географического общества. Кн. 5. – Тифлис. 1860. 75 с.

351. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. – Москва: Госюриздат, 1961. – 381 с.

352. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: (Пробл. совершенствования орг. и деятельности) / [И.Ф. Бутко, Л.В. Николаева, Н.А. Пухтинский и др.; Отв. ред. И.Ф. Бутко]. – Киев: Наук. думка, 1980. – 328 с.

353. Историография истории России до 1917 г.: учебник для студентов высших учебных заведений: в 2 т. / [А.Г. Кузьмин, М.Ю. Лачаева, Н.М. Рогожин и др.]; под ред. М.Ю. Лачаевой. – М.: Гуманитарный центр ВЛАДОС, Т. 1. – 2003 (Вологда: Полиграфист). – 382 с.

354. История крестьянства в Европе: Эпоха феодализма. В 3-х т. / Гл. редакция: [З.В. Удальцова и др.]. Т.1. Формирование феодально-зависимого крестьянства / [З.В. Удальцова, Ю.Л. Бессмертный, А.Я. Шевеленко и др.]. – М.: Наука, 1985. – 608 с.

355. История СССР, 1861-1917: Учеб. для студентов пед. ин-тов по спец. «История» / В.Г. Тюкавкин, В.А. Корнилов, А.В. Кушаков, В.И. Старцев; Под ред. В.Г. Тюкавкина. – М.: Просвещение, 1989. – 463 с.

356. Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 90-96.

357. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества: учеб. пособие: в 2 т. / В.Н. Карташов. – Ярославль: Яросл. гос. ун-т, Т. 1. – 2005. – 547 с.

358. Ключевский О.В. Сочинения: в 9 т. / [под ред. В.Л. Янина]. – Москва: Мысль, 1987-1990. Т. 1. Курс русской истории. Ч. 1 / [предисл. В.Л. Янина, В.А. Александрова; послесл. и коммент. составили В.А. Александров, В.Г. Зимина]. – Мысль, 1987. – 430 с.

359. Ковешников Е.М. Муниципальное право Российской Федерации: Крат. учеб. курс / Е.М. Ковешников. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2000. – 273 с.

360. Колесников А.В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / Под ред. Н.М. Кониной. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 220 с.

361. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права [Текст]: учебник / *С.А. Комаров*; рец. *М.Н. Марченко*. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 1997. – 411 с.

362. *Комкова Г.Н.* Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [*Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь* и др.]; под ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 704 с.

363. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. / сост. *В.В. Маклаков*. – 8-е изд., исправл. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.

364. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. *Б.А. Страшун* – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.

365. Конституционное право России: учебник / *Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин*. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект: Велби, 2008. – 603 с.

366. Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник / *Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин*. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 592 с.

367. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. *А.Н. Кокотов* и *М.И. Кукушкин*. – М.: Юрист, 2003. – 538 с.

368. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / *М.В. Баглай*. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

369. *Костюков А.Н.* Введение в муниципальное право / *А.Н. Костюков*; Ом. гос. ун-т. – Омск: ОмГУ, 2002. – 209 с.

370. *Коэн, М.* Введение в логику и научный метод: учебное пособие / *М.Р. Коэн, Э. Нагель*; пер. с англ. *П.С. Куслий*. – 3-е изд. – Москва; Челябинск: Социум, 2020. – 521 с. – Текст: электронный. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1204656> (дата обращения: 16.07.2021).

371. *Краснов М.А.* Ответственность в системе народного представительства: (Методол. подходы) / М.А. Краснов; Рос. АН, Ин-т государства и права. – 2-е изд. – М.: ИГПАН, 1995. – 56 с.

372. *Левшин А.И.* Достопамятные минуты в моей жизни. Записка члена Государственного Совета / Русский архив. – Москва: Университетская типография (М. Катков). – 1885. – С. 475-558. // URL: https://runivers.ru/upload/iblock/34d/057%20tom_Russkiy%20arhiv_1885_vip%205-8.pdf (дата обращения: 28.01.2021).

373. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву: (Теорет. пробл.) / О.Э. Лейст. – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 239 с.

374. *Ленин В.И.* Аграрная программа социал-демократии в Первой русской революции 1905-1907 годов / Полное собрание сочинений. Т. 17. – 148-173 с. URL: <http://leninvi.com/t17/p164> (дата обращения: 06.03.2021).

375. *Ленин В.И.* Гонители земства и аннибалы либерализма // ПСС. Издание пятое. Т. 5. – М.: Издательство политической литературы. – 1967. 550 с.

376. *Луман Н.* Социальные системы. Очерк общей теории / *Никлас Луман*; под ред. *Н.А. Головина*; пер. с нем. *И.Д. Газиева*. – Санкт-Петербург: Наука, 2007. – 641 с.

377. *Лунеев В.В.* Криминология: Учебник для академического бакалавриата / В.В. Лунеев. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. – 686 с. – (Бакалавр. Академический курс). – Текст: непосредственный.

378. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

379. *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / Под общей редакцией д-ра юрид. наук, проф. *Н.М. Кони́на*. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 203 с.

380. *Мальшева С.А., Шиммарева Т.П.* Санация неплатежеспособных муниципальных образований по законодательству РФ и США: сравнительный аспект // Цивилист. Москва. – 2013. – № 4. С. 91-95.

381. *Малько А.В., Струсь К.А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 704 с.

382. *Манохин В.М.* Административное право России. Учебник / В.М. Манохин – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 272 с. (*Классика юридического образования*).

383. *Манохин В.М.* Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопр. методики / В.М. Манохин; Саратов. обл. Дума [и др.]. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. – 81 с.

384. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М.: Юристъ, 1997. – 295 с.

385. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / Братусь С.Н., Гулиев В.Е., Денисов А.И., Казимирчук В.П., и др.; Редкол.: Гулиев В.Е., Манов Г.Н. (Отв. ред.), Фарберов Н.П., Халфина Р.О. – М.: Юрид. лит., 1970. – 622 с.

386. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294 с.

387. *Матузов Н.И.* Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 704 с.

388. *Матузов Н.И.* Публичная власть как объект научного анализа (вместо введения) // Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Т. Кабышев и др.]; под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». –

Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – 528 с.

389. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009 – 524 с.

390. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права; Под ред. засл. деят. науки РФ, д-ра юрид. наук *К.Ф. Шеремета*, канд. юрид. наук, доц. *И.И. Овчинникова*. – М., 1998. – 216 с.

391. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права; Под ред. засл. деят. науки РФ, д-ра юрид. наук *К.Ф. Шеремета*, канд. юрид. наук, доц. *И.И. Овчинникова*. – М., 1998. – 216 с.

392. *Могилевский К.И., Соловьев К.А.* П.А. Столыпин: личность и реформы / *К.И. Могилевский, К.А. Соловьев*. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2011. – 143 с.

393. *Монтескье Ш.* Избранные произведения / Общ ред. и вступ. статья проф. *М.П. Баскина*; Примеч. *Р.С. Миндлиной*. – М.: Госполитиздат. 1955, – 800 с.

394. Муниципальное право зарубежных стран: (сравнительно-правовой анализ) / [*Еремян В.В.* и др.]; под ред. *В.В. Еремяна*. – Москва: Фонд «Мир»: Акад. проект, 2006. – 747 с.

395. Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальностям: 021100 «Юриспруденция», 023100 «Правоохран. деятельность» / [*М.В. Бородач* и др.]; отв. ред. *Г.Н. Чеботарев*. – М.: Юристь, 2005. – 360 с.

396. Муниципальное право России: Учебник / *И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов*; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1997. – 446 с.

397. Муниципальное право России: учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / *В.И. Савин*; Орловский юридический ин-т МВД РФ, Орловский гос. ун-

т; Фонд правовых проблем федерализма и местного самоупр. – Москва: Формула права, 2007. – 283 с.

398. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / *О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев*. – 2. изд., перераб. и доп. – Москва: Юристь, 2002. – 559 с.

399. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / 2-е изд. Под ред. *Ю.А. Дмитриева*. – М.: «Профобразование», 2000. – 800 с.

400. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / *А.В. Колесников*; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. – 364 с.

401. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. *Н.С. Бондаря*. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 721 с. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс.

402. Муниципальное право: учебник для бакалавров: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / [*Е.Н. Дорошенко и др.*]; отв. ред. *В.И. Фадеев*. – Москва: Проспект, 2013. – 336 с.

403. Муниципальное право: учебное пособие / [*Велиева Джамила Сейфадин кызы и др.*]; под ред. *С.Е. Чаннова*. – 5-е изд., испр. – Москва: Омега-Л, 2009. – 286 с.

404. Муниципальное право: Учебное пособие / [*Л.П. Волкова, А.В. Колесников, Н.А. Максимова и др.*]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008 г. – 292 с.

405. Муниципальное право: Учебное пособие / *С.Е. Чаннов*. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 179 с.

406. Муниципальное управление: Учеб. пособие для вузов / *А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, Е.С. Савченко и др.*; Под общ. ред. *В.Н. Иванова, В.И. Патрушева*; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. М.: Муниципальный мир, 2002. – 560 с.

407. Народовластие в СССР / *Григорян Л.А.* – М.: Юрид. лит., 1972. – 296 с.
408. Наше Отечество: опыт политической истории: [в 2 томах]. Т. 1 / доктора исторических наук, профессора: *Кулешов С.В., Волобуев О.В., Пивовар Е.И.* и др.; Российский государственный гуманитарный университет. – Москва: Изд. центр ТЕРРА, – 1991. – 389 с.
409. *Новоселов В.И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1976. – 217 с.
410. *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих / *Ноздрачев А.Ф.* – М.: Статут, 1999. – 592 с.
411. Нормы права: теоретико-правовое исследование: монография / *Ю.Р. Барышникова, Р.Г. Валиев, Т.В. Губаева* и др.; отв. ред. *Т.В. Губаева, А.В. Краснов*; Рос. акад. правосудия. М.: РАП, 2014. – 164 с.
412. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. проф. *М.Н. Марченко*. – Том 2. Теория государства. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – 622 с.
413. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Часть 1 / под ред. *Ю.Н. доклад*; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. – 760 с.
414. *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия / *И.И. Овчинников*; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1999. – 328 с.
415. Ответственность по советскому законодательству / *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* – М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.
416. *Панько К.К.* Фикции в уголовном праве и правоприменении / *К.К. Панько*. – Воронеж: Истоки, 1998. – 135 с.
417. *Патюлин В.А.* Государство и личность в СССР: (Правовые аспекты взаимоотношений). – Москва: Наука, 1974. – 246 с.
418. *Петров Г.И., Усиевич И.Б.* Административное право: Ч. общ. и особ. / Под ред. *Ю.М. Козлова*. – М.: Юрид. лит., 1968. – 575 с.

419. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели: [монография] / *Н.Л. Пешин*. – Москва: Статут, 2007. – 461 с.

420. *Плахота В.А.* Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография / *В.А. Плахота*. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – 180 с.

421. *Попов Б.М.* Учение о системах и структурах организаций / «Концерн «СОЗВЕЗДИЕ». – Воронеж, 2009. – 86 с.

422. *Постовой Н.В.* Муниципальное право: Учебник / *Н.В. Постовой*. – М.: Новый юрист, 1998. – 349 с.

423. *Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / Алексеев С.С.* – М.: Статут, 1999. – 712 с.

424. *Правосознание: корень добра и справедливости / Самигуллин В.К.* – Уфа: Диалог, 2011. – 180 с.

425. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. *Г.Н. Комковой*. – Саратов: Научная книга, 2008. – 412 с.

426. *Приклонский С.А.* Очерки самоуправления земского, городского и сельского. / *С.А. Приклонский*. – Санкт-Петербург: Издание Ф. Павленкова: Типография Товарищества «Общественная Польза». 1886. – 380 с. URL: <https://www.elib.tomsk.ru/purl/1-9432/> (дата обращения: 11.02.2021).

427. Проблемы теории государства и права. Учебник / *Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б., Корельский В.М.*, и др.; Под ред.: *Алексеев С.С.* – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с.

428. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. / *Алексеев С.С.*; Науч. ред.: *Русинов Р.К.*; Отв. за вып.: *Семенов В.М.* – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.

429. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / *С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер* и др.; отв. ред.

и рук. авт. кол. *С.А. Авакьян*. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.07.2021).

430. *Пчелов Е.В.* Монархи России. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 668 с.

431. Рабочая книга социолога [Текст] / [Чл.-кор. АН СССР М. Н. Руткевич, д-ра филос. наук Г. В. Осипов и С. Ф. Фролов и др.]; [Редколлегия: Г. В. Осипов (отв. ред.) и др.]; АН СССР, Ин-т социол. исследований. – Москва: Наука, 1976. – 511 с.

432. *Рагозина Л.* Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009. – 30 с.

433. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций / *Конин Н.М.* – Саратов: СГАП, 2001. – 352 с.

434. Российское административное право: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / *В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин*; М-во образования Рос. Федерации, Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Сарат. гос. акад. Права». – [2. изд., испр. и доп.]. – Саратов: Сарат. гос. акад. права, 2003. – 495 с.

435. *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография / *Б.В. Россинский*; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 264 с.

436. *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации: Монография. / *А.Н. Савенков*. Москва: Проспект. 2020. – 448 с.

437. *Садовский В.Н.* Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / *Садовский В.Н.*; Отв. ред.: *Уемов А.И.* – М.: Наука, 1974. – 279 с.

438. *Семитко А.П.* Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс. Монография / *Семитко А.П.*; Науч. ред.: *Алексеев С.С.*; Ред.: *Гупало Л.А.* – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 176 с.

439. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства: [монография] / И.Н. Сенякин. – Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2007. – 502 с.

440. *Смирнов Д.А.* Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. *Н.И. Химичевой*. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 248 с.

441. *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права: Монография / Под ред. доктора юридических наук, профессора *Н.И. Химичевой* – М.: Юрлитинформ, 2009. – 312 с.

442. *Смирнов О.В.* Основные принципы советского трудового права. М.: Юридическая литература, 1977. – 215 с.

443. Советское административное право. Общая и особенная части: Учебник / *Алехин А.П., Василенков П.Т., Квиткин В.Т., Козлов Ю.М.*, и др.; Под ред.: *Козлов Ю.М.* – М.: Юрид. лит., 1973. – 624 с.

444. Советское административное право. Учебник / *Бахрах Д.Н., Додин Е.В., Здри Я.А., Конин Н.И.*, и др.; Под ред.: *Манохин В.М.* – М.: Юрид. лит., 1977. – 544 с.

445. Советское административное право: [Учебник для юрид. ин-тов и фак.] / *В.А. Власов, С.С. Студеникин*. – Москва: Госюриздат, 1959. – 535 с.

446. *Строгович М.С.* Избранные труды: Проблемы общей теории права. В 3-х томах. Т. 1 / Отв. ред. С.Н. Братусь. М.: Наука, 1990. – 304 с.

447. Структура и штаты органов советского государственного управления / *Вишняков В.Г.*; Отв. ред.: *Лунев А.Е.* – М.: Наука, 1972. – 278 с.

448. Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник судебных решений федеральных судов. / Сост.: *Л.В. Гильченко, А.Н. Дементьев, Л.Е. Лаптева*; Вступ. статья, коммент. *А.Н. Дементьева*. – М.: Юристъ, 1997. – 136 с.

449. *Сырых В.М.* История и методология юридической науки: учебник по программам магистерской ступени образования / *В.М. Сырых*. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 463 с.

450. *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: Элементный состав. В 2-х томах. Т. 1. / *Сырых В.М.* – М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2000. – 528 с.

451. *Сырых В.М.* Метод правовой науки: (Основные элементы, структура) / *В.М. Сырых.* – М.: Юрид. лит., 1980. – 176 с.

452. *Татарчуков А.Н.* Городское самоуправление и демократия / *А. Татарчуков.* – М.: Моск. союз потреб. о-в, 1917. – 23 с. (Б-ка гражданина; № 7).

453. *Тенебаум В.О.* Государство: система категорий / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Саратов. экон. ин-т. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. – 212 с.

454. Теоретические основы Советской Конституции / *П.Г. Семенов*, Академия наук СССР, Институт государства и права; подгот. текста *Т.Е. Абова*; подгот. текста *А.Е. Козлов*; отв. ред. *Б.Н. Топорнин*. М.: Наука, 1981. – 207 с.

455. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. *Н.И. Матузова и А.В. Малько.* – Саратов: СВШ МВД РФ, 1995. – 560 с.

456. Теория государства и права. Учебник / *Голунский С.А., Строгович М.С.* – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 304 с.

457. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. *В.М. Карельского, В.Д. Перевалова.* – Москва: НОРМА: ИНФРА-М. – 1997. – 570 с.

458. Теория государства и права. Учебное пособие / *Карева М.П., Кечекьян С.Ф., Федосеев А.С., Федькин Г.И.*; Отв. ред.: *Карева М.П., Федькин Г.И.* – М.: Госюриздат, 1955. – 460 с.

459. Теория государства и права: Курс лекций / [*Байтин М.И., Борисов В.В., Григорьев Ф.А.* и др.]; Под ред. *Н.И. Матузова и А.В. Малько.* – 2. изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 771 с.

460. Теория государства и права: Учебник / Под ред. *В.К. Бабаева.* – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.

461. Теория права. Учебник / *Лившиц Р.З.* – М.: БЕК, 1994. – 224 с.

462. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.

463. *Тюхтин В.С.* Отражение, системы, кибернетика: Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. – Москва: Наука, 1972. – 256 с.

464. *Уваров А.А.* Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2001. – 473 с (С. 366-373).

465. *Фуко М.* Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Колледже де Франс в 1978-1979 г. / Перевод с французского *А.В. Дьяков.* – Санкт-Петербург: Наука, 2010. – 448 с.

466. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

467. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – 320 с.

468. *Халипов В.Ф.* Власть: (основы кратологии) / Вячеслав Халипов. – М.: Луч, 1995. – 300 с.

469. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении / Ин-т государства и права АН СССР. – Москва: Юрид. лит., 1974. – 351 с.

470. *Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г.* Юридическая ответственность / *Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян.* – Тольятти: А Print: Международ. акад. бизнеса и банк. дела, 1995. – 196 с.

471. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора *В.Г. Стрекозова.* – М.: «Дабахов, Ткачев, Димов». 1995. – 384 с.

472. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика / *Черкасов А.И.* – М.: Инфра-М, Форум, 1998. – 160 с.

473. *Черногор Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления / *Н.Н. Черногор.* – 2-е изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 302 с.

474. *Чиркин В.Е.* Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 320 с.

475. *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование / *В.Е. Чиркин;* Ин-т государства и права РАН. – Москва: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. – 335 с.

476. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки / [Соч.] *Б. Чичерина.* Ч. 1-3. – Москва: типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894-1898. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/> (дата обращения: 03.02.2021).

477. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве – Москва: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1899. – 838 с.

478. *Шабров О.Ф.* Системный подход в политической науке // Современная политическая наука: Методология: Научное издание / Отв. ред. *О.В. Гаман-Голутвина, А.И. Никитин.* – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект пресс, 2019. – 776 с. (С. 213-233).

479. *Шершеневич Г.Ф.* Общее учение о праве и государстве: Лекции *Г.Ф. Шершеневича* / Моск. о-во нар. ун-тов. – Москва: тип. т-ва *И.Д. Сытина*, 1908. – 159 с.

480. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007 – 672 с.

481. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. Учеб. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. 496 с.

482. *Шугрина Е.С.* Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / под ред. *А.Н. Костюкова.* Омск: Изд-во Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 56-63.

483. *Шугрина Е.С.* Организационные основы местного самоуправления: Учеб.-метод. пособие / Сиб. акад. гос. службы. Новосибир. обл. Обществ. фонд содействия становлению и развитию мест. самоуправления. – Новосибирск: СибАГС: НОО фонд содействия становлению и развитию мест. самоуправления, 1997. – 108 с.

484. *Щербакова Н.В.* О санкциях в конституционном (государственном) праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. *С.А. Авакьяна*. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – 474 с. (С. 115-119).

485. *Югов А.А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография / *А.А. Югов*; Мин-во образования Росс. Федерации. Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. – 121 с.

486. *Явич Л.С.* Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л.: Изд-во Ленинградского государственного ун-та, 1985. – 207 с.

487. *Якушин В.А.* Субъективное вменение и его значение в уголовном праве / *Якушин В.А.* – Тольятти: ТолПи, 1998. – 296 с.

Научные статьи:

488. *Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. М.: Норма. – 2003. – № 11. – С. 43-54.

489. *Авакьян С.А.* Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск. – 2018. – № 4 (33). – С. 7-12.

490. *Авилов В.В.* Временная финансовая администрация как мера конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Общество и право. Краснодар. – 2009. – № 1 (23). – С. 77-79.

491. *Акоф Р.Л.* Системы, организации и междисциплинарные исследования // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер.: *Микиша А.М.*; Общ. ред.: *Садовский В.Н., Юдин Э.Г.* – М.: Прогресс, 1969. – С. 143-165.

492. *Акулинин О.Г.* Организационная ответственность в трудовом праве: проблемы легализации // Юридические записки молодых ученых и аспирантов: сборник научных трудов / под ред. *Д.А. Смирнова*; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2017. – Вып. 17. – 80 с.

493. *Акчурина А.Р.* Правовое регулирование формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации: пробелы и коллизии // Российская юстиция. М.: Юрист. – 2013. – № 1. С. 14-16.

494. *Алексеев И.А.* К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2016. – № 3. С. 27-31.

495. *Алексеев И.А., Гончаров В.И.* Институционализация института юридической ответственности по муниципальному праву Российской Федерации // Lex russica (Русский закон). Москва. – 2011. – № 6. – С. 1111-1122.

496. *Алещенко Н.М.* Особенности деятельности местных Советов в годы Великой Отечественной войны // Россия в XX веке: Историки мира спорят: Сборник статей / РАН, Ин-т рос. истории, Отделение истории; Редкол.: *И.Д. Ковальченко*. – Москва: Наука. 1994. – 750 с. (С. 517-527).

497. *Амирбеков К.* Проблемы юридической ответственности муниципальных образований и прокурорский надзор // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – М.: Манускрипт, – 2000, – № 31. – С. 187-208.

498. *Андреечев И.С.* Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2021. – № 2. С. 16-20.

499. *Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Савицкий В.А., Чертков А.Н.* Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы // Журнал российского права. М.: Норма. – 2005. – № 3 (99). – С. 100-126.

500. *Анчабадзе Ю.Д.* Сельский сход в системе властных отношений в постреволюционном адыгском ауле (1920-е гг.) // Вестник Адыгейского

государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – Майкоп. – 2011. – № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/selskiy-shod-v-sisteme-vlastnyh-otnosheniy-v-postrevolyutsionnom-adygskom-aule-1920-e-gg/viewer> (дата обращения: 15.02.2021).

501. *Арумова Е.С.* Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* Москва: Ассоциация независимых экспертов «Центр изучения кризисного общества». – 2011. – № 2. Том 4. – С. 37-46.

502. *Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // *Конституционное и муниципальное право.* М.: Юрист. – 2021. – № 2. – С. 51-57.

503. *Баженова О.И.* Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // *Конституционное и муниципальное право.* М.: Юрист. – 2020. – № 12. – С. 30-40.

504. *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты // *Правоведение.* Санкт-Петербург. – 2000. – № 3. – С. 4-16.

505. *Баранов П.П.* Роль Конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // *Юрист-Правоведь.* ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации». Ростов н/Д. – 2012. – № 1 (50). – С. 5-10.

506. *Бахрах Д.Н.* Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // *Государство и право.* М.: Наука. – 1996. – № 12. – С. 10-18.

507. *Бахрах Д.Н.* Система субъектов советского административного права // *Советское государство и право.* – М.: Наука. – 1986. – № 2. – С. 41-48.

508. *Белицкий М.Е.* Трансграничное сотрудничество регионов: методологические основы развития и роль в интеграционных процессах // *Беларусь и мировые экономические процессы: сборник научных статей.* Выпуск 5, – 2008. – С. 74-91. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/5169> (дата обращения: 06.04.2021).

509. *Берг О.В.* Некоторые вопросы концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист. – 2003. – № 2. – С. 13-17.

510. *Беше-Головко К.* Принцип гласности в России // Lex russica (Русский закон). Москва. – 2016. – № 1. – С. 90-98.

511. *Боброва Н.А.* Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов-2016 // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2017. – № 1. – С. 45-48.

512. *Болдырев О.Ю.* Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешенные и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2020. – № 12. – С. 3-8.

513. *Бондарева А.В., Бондарева Г.А.* Квалификационный экзамен как средство объективной оценки персонала органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2013. – № 2. С. 19-21.

514. *Братановский С.Н.* Права и обязанности муниципального служащего: понятие и отдельные аспекты их совершенствования // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2016. – № 3. С. 60-63.

515. *Братусь С.Н.* Спорные вопросы теории юридической ответственности // Советское государство и право. – М.: Наука, – 1973, – № 4. – С. 27-35.

516. *Брусалинская Г.С.* Законодательная власть в Приднестровской Молдавской Республике // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист – 2007, – № 17. – С. 28-33.

517. *Будаев А.М.* Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. Москва. – 2020. – № 12. С. 41-47. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.121.12.041-047

518. *Будегечиева Ю.* Самоуправление: китайский вариант // Российская муниципальная практика. Москва. – № 4 (82), 2019. С. 36-40.

519. *Бурмистров А.С.* Идея контрольной власти в России – мифы и реальность // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. Москва. – 2008. – № 1. – С. 41-43.

520. *Бурмистров А.С.* Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист. – 2010. – № 10. – С. 7-10.

521. *Бухвальд Е.М.* Удалось ли России реализовать Европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. Москва. – 2013. – № 6. – С. 46-63.

522. *Буянкина А.Н., Маркова Х.* Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. М.: Новый индекс. – 2016. – № 5. – С. 115-119.

523. *Бырдин Е.Н., Воронина Ю.И.* Коррупциогенные нормы, выявляемые в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Академический вестник. Тюмень. – 2015. – № 1(31). С. 71-79.

524. *Бычкова Е.И.* К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в городе Москве // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2018. – № 5. – С. 39-42.

525. *Бялкина Т.М.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2016. – № 5. – С. 69-73.

526. *Варламова Н.В.* Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. М.: ТЕИС, – 2007, – Вып. 1. – С. 9-25.

527. *Васильев В.И.* Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. М.: Норма. – 2012. – № 4. С. 5-17.

528. *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. М.: Норма. – 2015. – № 9. – С. 149-161.

529. *Васильев В.И.* Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. М.: Норма, – 2004, – № 1. – С. 5-14

530. *Васильев В.И.* Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. М.: Норма. – 2015. – № 3. – С. 5-15.

531. *Виноградова Е.В., Захарцев С.И.* Суверенитет: государство – личность – государство. Российская модель // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов. – 2021. – № 1. – С. 156-163.

532. *Вопленко Н.Н., Рудковский В.А.* Основные принципы права: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2013. – № 1 (18). – С. 5-11.

533. *Годун П.А.* Разработка законодательства о местном самоуправлении в СССР и России в 1983-1993 годах // Вестник Балтийского Федерального университета им И. Канта. Калининград. – 2013. – Выпуск 12. – С. 62-69.

534. *Голованова В.Ф., Тихонова С.С.* Роль терминов и профессионализмов в юридической практике // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Н. Новгород, – 2018, – № 5, – С. 122-127.

535. *Горлачева М.И., Кожевин Е.А.* Процессуальный порядок рассмотрения арбитражными судами дел о восстановлении платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Санкт-Петербург: СПбГУ, – 2008, – № 3. – С. 94-107.

536. *Горохов В.Г.* Множественность представлений системы и постановка проблемы системного эталона // Системные исследования. Ежегодник – 1971. Редколлегия И.В. Блауберг и др. М.: Издательство «Наука». 1972. С. 72-78. URL: https://systems-analysis.ru/assets/systems_research_1971.pdf (дата обращения: 09.05.2021).

537. *Горян Э.В.* Теоретические и практические проблемы антикоррупционной экспертизы законодательства (на примере Федерального закона от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток») // Административное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2015. – № 12. – С. 1208-1214.

538. *Гриценко Е.В.* Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. Москва. – 2013. – № 2. С. 113-128.

539. *Давыдова Н.Ю.* Институт удаления главы муниципального образования в отставку // Адвокат. Москва. – 2009. – № 12. – С. 67-70.

540. *Данько А.А.* Проблемы становления местного самоуправления в городе федерального значения Москве // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2018. – № 3. – С. 45-48.

541. *Дементьева О.А.* Временная финансовая администрация как институт ответственности публичной власти // Журнал российского права. М.: Норма. – 2013. – № 9. – С. 31-42.

542. *Джагарян А.А., Джагарян Н.В.* Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. Москва. – 2017. – № 5. – С. 94-115.

543. *Джамалутдинова М.Ю.* Правовые основы межмуниципального сотрудничества на современном этапе // Российский экономический интернет-журнал. – 2017. – № 3. URL: <https://readera.org/pravovye-osnovy-mezhmunicipalnogo-sotrudnichestva-na-sovremennom-jetape-142213206> (дата обращения: 31.03.2021).

544. *Дмитриев Ю.А.* Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. М.: РАН. – 1994. – № 7. – С. 28-34.

545. *Долина И.О.* Либертарная концепция права в современной российской юриспруденции // Вестник Краснодарского университета МВД России. Краснодар. – 2015. – № 4 (30). – С. 22-26.

546. *Дручек С.* Обсуждаем Основы госполитики в области развития местного самоуправления // Общероссийский журнал РМП. URL: <http://www.russmp.ru/stat26-1-3.php> (дата обращения: 24.07.2021).

547. *Евдокимов В.Б., Коньшева Е.Г.* Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2016. – № 11. – С. 18-23.

548. *Егорова Н.Е.* Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. М.: Норма. – 2007. – № 12. – С. 110-117.

549. *Ежукова О.А.* Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2015. – № 5. – С. 74-80.

550. *Ежукова О.А.* Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2021. – № 3. – С. 36-45.

551. *Еременко В.И.* Об инновационном развитии экономики Российской Федерации // Законодательство и экономика. Москва. – 2010. – № 12. – С. 10-19.

552. *Ермаков Е.Н.* Укрепление вертикали власти: правовые основы и политическая практика // Экономические и социально-гуманитарные исследования. Москва. – 2015. – № 4 (8). – С. 105-116.

553. *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // Lex russica (Русский закон). Москва. – 2018. – № 7. – С. 114-124.

554. *Зенин С.С.* Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2012. – № 3. С. 32-36.

555. *Зенин С.С.* Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях новой конституционной реформы // Lex Russica (Русский закон). Москва. – Том 73. – № 12 (169). – С. 42-53. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.169.12.042-053

556. *Иванов В.Н., Патрушев В.И.* Модели развития местного самоуправления // Правительство – город – люди. Москва. 1996. № 14 (63). С. 23-28.

557. *Иванов Д.М.* Муниципально-правовая санкция: к теории вопроса // История государства и права. Москва. – 2009. – № 18. – С. 38-41.

558. *Иванов Р.Л.* Властеотношение как вид правового отношения // Вестник Омского университета. Серия «Право». Омск. – 2011. – № 1 (26). – С. 12-20.

559. *Игнатов А.В.* Удаление главы муниципального образования в отставку: некоторые вопросы применения // Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т. Т. 1. – М.: Юрист, 2011. – С. 896-900.

560. *Ильин И.А.* Яд партийности // Русский колокол. Берлин: Издательство профессора Ильина И.А. – 1928. – № 3. – С. 78-81. URL: <http://www.journals2.rhga.ru/upload/iblock/661/III.%20Яд%20партийности.%20И.%20Ильин.%20-%20№3%20С.%2078-81.pdf> (дата обращения 24.02.2021).

561. *Ирхин И.В.* Конституционно-правовой статус неинкорпорированных территорий США // Правоведение. Санкт-Петербург. 2018. Т. 62, № 3. С. 484-500. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu25.2018.304>

562. *Ирхин И.В.* Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума // Журнал российского права. М.: Норма. – 2016. – № 3. – С. 18-27.

563. *Капитонова Е.А.* ПРАВОВОЙ МОДУС ЛИЧНОСТИ. Генезис термина и новый подход к его трактовке // Государственная служба и кадры. М.: «Издательство Юнити-Дана». – 2019, – № 3. – С. 54-56.

564. *Карасев А.Т., Елькина А.В.* Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, – 2012, – № 3 (84). – С. 109-117.

565. *Карасев А.Т., Елькина А.В.* Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Вестник Московского университета МВД России. Москва. – 2012. – № 1. – С. 145-148.

566. *Кархалев Д.Н.* Способы защиты организационных гражданских прав // Юридический мир. Москва. – 2016. – № 1. – С. 55-58.

567. *Кашо В.С.* О наличии общеотраслевой ответственности в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. – М.: Юрист, – 2009, – № 3. – С. 14-17.

568. *Кашо В.С.* Повышение роли арбитражных судов в применении мер ответственности к местному самоуправлению // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2009. – № 1. – С. 15-18.

569. *Клевин А.Ю., Кугий А.И.* Государственное и муниципальное управление и его значение для современного демократического общества // Научный вестник Южного института менеджмента. Краснодар. – 2016. – № 3. – С. 85-91.

570. *Климовский Р.В.* Подходы к определению понятия «система налогового права» и их практический аспект // Адвокат. – М.: Законодательство и экономика, – 2009, – № 4. – С. 31-35.

571. *Ковалева Т.К.* Кластеры и инновационные центры: нужны ли особенности местного самоуправления. // Вестник университета. Москва. – 2016. – № 1. – С. 202-204.

572. *Козлова В.Н., Миронова Л.А.* Проблемы понятия, классификации и нормативного закрепления конституционных принципов гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. – М.: Юрист, – 2008, – № 5. – С. 14-17.

573. *Козодубов А.А.* Организация местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2018. – № 2. – С. 15-18.

574. *Кокотов А.Н.* О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, – 2016, – № 3. – С. 3-7.

575. *Колесников А.В.* Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. Москва. – 2020, – № 7. – С. 44-49.

576. *Кондрашев А.А.* Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2021. – № 3. – С. 18-29.

577. *Конин Н.М.* Правовой статус Президента Российской Федерации и его администрации в системе исполнительной власти России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов. – 2012. – № 3 (86). – С. 77-80.

578. *Коннорс Р., Хикман К., Смит Т.* Принцип Оз. Достижение результатов через персональную и организационную ответственность // Стратегические решения и риск-менеджмент. Санкт-Петербург. – 2016. – № 5 (98). – С. 34-36.

579. *Коньшева Е.Г.* «Конкурсный» глава муниципального образования: анализ и перспективы использования // Право и политика. М.: ООО «НБ-Медиа». – 2020. – № 11. – С. 1-9. DOI: 10.7256/2454-0706.2020.11.34255. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34255 (дата обращения: 23.07.2021).

580. *Коргина О.А.* Юридическая природа статуса муниципального органа народного представительства // Юридические записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. Орел. – 2010. – № 3-1. – С. 271-277.

581. *Косач Н.Е.* Особенности правового статуса органов публичной власти // Вестник Института экономических исследований. Донецк. – 2018. – № 1 (9). – С. 134-138.

582. *Космина И.А.* Государственный контроль органов исполнительной власти субъекта РФ за деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2009. – № 19. – С. 34-37.

583. *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2015. – № 2. – С. 61-64.

584. *Костюков А.Н.* Мировой финансовый кризис и правовые формы антикризисного поведения субъектов Федерации и муниципальных образований в России (государственно-правовой аспект) // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, – 2009, – № 1. – С. 13-21.

585. *Костюков А.Н.* Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2011. – № 6. – С. 48-57.

586. *Костюков А.Н.* Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск. – 2018. – № 4(33). – С. 30-37.

587. *Кузин Д.А.* Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2014. – № 1 (57). – С. 317-321.

588. *Ланге О.* Целое и развитие в свете кибернетики // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер.: *Микиша А.М.*; Общ. ред.: *Садовский В.Н., Юдин Э.Г.* – М.: Прогресс, – 1969. – С. 181-252.

589. *Ларичев А.А.* Формы самоуправления и управления в решении местных вопросов на северных территориях: опыт Канады // Вестник Северо-восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. Якутск. – 2017. – № 1 (05). – С. 36-42.

590. *Лебедева К.В.* Понятие и основные признаки (черты) правового положения органа публичной власти // Молодой ученый. Международный научный журнал. – 2020. – № 29 (319). – С. 99-101.

591. *Леднева А.* Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе / *А. Леднева* // Неформальная экономика: Россия и мир / *Т. Шанин, В.В. Радаев, М. Буравой* и др.; Ред. *Т. Шанин*; Пер. с англ. *И. Давыдовой* и др. – М.: Логос, 1999. – С.111-124.

592. *Лексин И.В.* Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. Москва: Изд-во факультета государственного управления МГУ им И.В. Ломоносова. 2015. – выпуск № 51. – С. 240-259.

593. *Лексин И.В.* Территориальное образование как субъект правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2010. № 6. – С. 46-51.

594. *Липинский Д.А., Мусаткина А.А.* О санкциях конституционной ответственности и мерах защиты // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2014. № 12. – С. 15-18.

595. *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Советское государство и право. Москва. – 1970. – № 6. – С. 21-23.

596. *Лютцер В.Л.* Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2017. – № 11. – С. 48-56.

597. *Ляпунов А.А.* В чем состоит системный подход к изучению реальных объектов сложной природы? / Системные исследования. Ежегодник – 1971. Редколлегия И.В. Блауберг и др. М.: Издательство «Наука». 1972. С. 5-17. URL: https://systems-analysis.ru/assets/systems_research_1971.pdf (дата обращения: 09.05.2021).

598. *Максимов И.В.* Терминология как первичный элемент системы науки административного права: основные свойства и предъявляемые требования // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей / Отв. ред.: *Бачило И.Л., Хаманева Н.Ю.* – М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. – 307 с.

599. *Малиновская Н.В.* Пересмотр международных основ интегрированной отчетности: что нового в версии (январь 2021)? // Международный бухгалтерский учет. – 2021. – № 7. – С. 728-739.

600. *Мамут Л.С.* Государство как публичновластным образом организованный народ // Журнал российского права. М.: Норма. – 2000. – № 3. – С. 88-101.

601. *Масленников К.И.* Президентская власть в системе трех ветвей государственной власти: осуществление президентского контроля как одна из форм отождествления президентской власти // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. Изд-во: ООО «Наука и образование». Краснодар. – № 1. – С. 310-312.

602. *Матейкович М.С.* Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи Д.Л. Златопольского) // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2010. – № 3. – С. 22-24.

603. *Михалева Н.В.* Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. Санкт-Петербург. – 2013. – № 4 (34). – С. 177-185.

604. *Михненко П.А.* Принцип распределенной ответственности в системе организационных изменений // Экономический анализ: теория и практика. Москва. – 2010. – № 23 (188). – С. 47-57.

605. *Мусинова Н.Н.* Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция // Управленческие науки. Москва. – 2013. – № 1 (6). – С. 4-13.

606. *Мухлынина М.М.* Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. Москва: ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА» – 2020. – № 2. – С. 30-33.

607. *Мягих А.И.* Договорные санкции в гражданском праве // Гражданское право. М.: Юрист. – 2009, – № 1. – С. 40-48.

608. *Невинский В.В.* Местное самоуправление в России: между конституционной идеологией и политико-правовой практикой // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. – М.: Юрист, 2012. – С. 576-584.

609. *Нестеренко В.В.* Взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы: основы и перспективы // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2021. – № 4. – С. 16-19. DOI: 10.18572/2072-4314-2021-4-16-19

610. *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Местное самоуправление и муниципальная публичная политика: особенности и проблемы развития на современном этапе в России (по материалам социологического исследования) // Социально-политические исследования. Ярославль. – 2019 – № 3 (4). С. 25-35.

611. *Ноздрачев А.Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. М.: Норма. – 2017. – N 2. – С. 98-110.

612. *Осетров С.А.* Функции президентской власти в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. Самара. – 2018. – Том 4. – № 1. – С. 29-37.

613. *Осинцев Ю.* У сити-менеджеров должно быть профильное образование // Муниципальная власть. Москва: РАНХиГС. – 2011. – № 5-6. – С. 54-60.

614. *Остапец О.Г.* Система правового регулирования межмуниципального сотрудничества в России // Вестник Поволжского института управления. Саратов. – 2017. – Том 17. – № 1. – С. 56-61.

615. *Петров С.М.* К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в РФ // Законодательство и экономика. – М.: Законодательство и экономика, 2009, № 7. – С. 5-9.

616. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2020. – № 8. – С. 24-30. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-8-24-30

617. *Пешин Н.Л.* Территориальные основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2010. – № 10. – С. 20-24.

618. *Писарев А.Н.* Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2020. – № 6. – С. 35-39.

619. *Подузова Е.Б.* Организационная ответственность: проблемы определения и толкования // Lex russica (Русский закон). Москва. – 2017. – № 5. – С. 163-173.

620. *Понкин И.В.* Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. М.: Юрист. – 2014. – № 2. – С. 28-33.

621. *Попова Н.Ф.* К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти // Вестник РГТУ. Серия «Экономика. Управление. Право». Москва. – 2011. – № 8 (70). – С. 47-55.

622. *Потапенко Е.Г.* Общие нормы в системе цивилистического процессуального права: элементарный срез // Арбитражный и гражданский процесс. М.: Юрист. – 2020. – № 9. С. 3-6.

623. *Потапенко Е.Г.* Парные нормы цивилистического процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. М.: Юрист. – 2019. – № 5. – С. 9-13.

624. *Праскова С.В.* Единая местная администрация для поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. Обнинск: Институт муниципального управления. – 2011. – № 3 (55). – С. 6-19.

625. *Пресняков М.В.* Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности // Административное право и процесс. М.: Юрист. – 2019. – № 11. – С. 6-12.

626. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. – М.: Интел-Синтез, 2007, № 4. – С. 83-91.

627. *Приходько Т.В., Федорова О.В.* Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2021. – № 1. – С. 16-19.

628. *Пронина В.С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал российского права. – М.: Норма. – 1998. -№ 2. С. 29-36.

629. *Рейснер М.* Октябрьская революция и государственная власть // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата [Текст]: сборник статей. – Москва: Гос. изд-во, 1919. – 324 с. (С. 31-51). // Государственная публичная историческая библиотека России. URL: <http://elib.shpl.ru/nodes/3727#mode/inspect/page/34/zoom/6> (дата обращения: 11.02.2021).

630. *Ровный В.В.* О категории «правовой модус» и ее содержании // Государство и право. – М.: Наука. – 1998, – № 4. – С. 86-88.

631. *Романовская О.В.* Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере

управляющих компаний) // Lex russica (Русский закон). Москва. – 2017. – № 2. – С. 32-41.

632. *Руденко С.С.* Межмуниципальное сотрудничество: виды и формы // Теория и практика общественного развития. Краснодар. – 2017. – № 4. – С. 36-39.

633. *Руднев В.В.* Земское и городское самоуправление в 1917 году // Год русской революции (1917-1918 гг.): Сборник статей. – Москва: Земля и Воля, 1918. – 233 с.

634. *Россинский Б.В.* Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. М.: Юрист. – 2022. – № 7. – С. 4-8.

635. *Рыков А.Н.* Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. Москва. – 2017. – № 3. – С. 4-18.

636. *Сабына Е.Н.* Межмуниципальное сотрудничество: реальность и возможности // Молодой ученый. Международный научный журнал. Казань. – 2016. – № 24 (128). – С. 233-235.

637. *Самощенко И.С., Сырых В.М.* К методологии советского правоведения // Советское государство и право. – М.: Наука, 1973, № 6. – С. 29-42.

638. *Санаев А.С.* Развитие законодательства о муниципальной службе в контексте становления системы местного самоуправления в городе Москве в 1993-2007 гг. // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2008, – № 2. – С. 37-40.

639. *Сафонова Е.Ю.* Ответственность за нарушение условий организационных договоров // Юридическая наука. Москва. – 2013. – № 2. – С. 33-36.

640. *Селихов Н.В.* Властеотношения и их субъекты в государствах народовластия: концептуальные обобщения отечественной теории // Известия ВУЗов. Правоведение. Санкт-Петербург. – 2018. – 1 том. – С. 54-83.

641. *Сенякин И.Н, Сухова Н.И.* Неисполнимые нормы российского права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов. – 2017. – № 1 (114). – С. 27-35.

642. *Серова Н.А.* Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях российской муниципальной реформы // Муниципалитет: экономика и управление. Москва. – 2018. – № 2 (23). – С. 5-10.

643. *Симонова С.В., Кириенко Г.С.* Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2015. – № 4. – С. 18-22.

644. *Скурко Е.В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. Санкт-Петербург. – 2006. – № 2.- С. 55-61.

645. *Скурко Е.В.* Правовые принципы и принципы права: их выражение в правовой системе, системе права и законодательстве РФ (актуальные проблемы теории и практики) // Новая правовая мысль. Волгоград. – 2005. – № 6. – С. 22-25.

646. *Соколов А.Ю.* Конституционные принципы как основа формирования института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международ. научно-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. *А.Ю. Соколова*; [редкол.: *А.Ю. Соколов* и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», – 2016. – С. 11-14.

647. *Соловьев С.Г.* К вопросу о необходимости принятия муниципального Кодекса Российской Федерации // Современное право. Москва: ООО Изд-во «НОВЫЙ ИНДЕКС» – 2012. – № 9. С. 34-39.

648. *Соловьёв С.Г.* К вопросу о содержании правовой конструкции удаления в отставку главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2011. – № 5. – С. 65-68.

649. *Соловьев С.Г.* Муниципальный кодекс Российской Федерации: необходимость принятия // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». Челябинск. 2013. – т. 13. – № 1. – С. 93-98.

650. *Соловьев С.Г.* Пределы свободы усмотрения депутатов при оценке ежегодного отчета главы муниципалитета // Современное право. Москва. – 2018. – № 6. – С. 51-56.

651. *Соловьев С.Г.* Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. М.: Новый Индекс. – 2005. – № 2. – С. 40-43.

652. *Соловьев С.Г., Четвергова А.В.* К вопросу о правовых проблемах удаления в отставку главы муниципального образования // Муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 2-5.

653. *Сорокин В.В., Кутявина М.Н.* Основания юридической ответственности: новые подходы // Актуальные проблемы российского права. Москва. – 2018. – № 9 (94). – С. 51-57.

654. *Старилов Ю.Н.* Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. М.: Наука. – 1996, – № 5. – С. 14-24.

655. *Стахов А.И., Ландерсон Н.В.* Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. М.: Юрист. – 2021. – № 10. – С. 4-15. DOI: 10.18572/2071-1166-2021-10-4-15

656. *Сурилов А.В.* О понятийных средствах советской юридической науки // Некоторые вопросы советской правовой науки: [Сборник статей] / М-во нар. образования Молдав. ССР. Кишиневский гос. ун-т; [Ред. коллегия: ...канд. юрид. наук А.И. Щиглик (отв. ред.)]. – Кишинев, 1968. С. 33-42.

657. *Теплов А.В., Зубарев Ю.А.* Система муниципального управления городов Москва и Санкт-Петербург: от реформы к поступательному развитию // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: государственное и муниципальное управление. Москва. – 2014. – № 3. – С. 46-61.

658. *Тимошенко И.В.* Концепция формирования понятийного аппарата российского законодательства об административной ответственности // Юристы-

Правоведь. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, – 2007, – № 5. – С. 16-22.

659. *Тихалева Е.Ю.* Организационные модели местного самоуправления: тенденции развития // Местное право. Москва. – 2015. – № 2. – С. 13-19.

660. *Топоров В.Н.* Пространство и текст / Текст: семантика и структура. – М.: Издательство «Наука». 1983. – С. 227-284.

661. *Третьяк И.А.* Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2021. – № 3. – С. 22-25.

662. *Трофимова Г.А.* Деяния, несовместимые с должностью, как основание конституционно-правовой ответственности // Актуальные проблемы российского права. Москва. – 2021. – № 1. – С. 41-55. – DOI: 10.17803/1994-1471.2021.122.1.041-055

663. *Трощинский П.В.* Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие, характерные особенности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва. – 2019. – № 5. – С. 99-117.

664. *Трубилов Г.В.* Некоторые проблемы институциональной организации местного самоуправления в г. Москве // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2017. – № 10. – С. 54-58.

665. *Усманова Р.М.* Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2017. – № 6. – С. 54-57.

666. *Фадеев В.И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=3667> (дата обращения: 02.02.2021).

667. *Филиппова А.В.* Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2018. – № 11. С. 30-35. DOI: 10.18572/1813-1247-2018-11-30-35

668. *Фон Берталанфи Л.* Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов с польского и английского / Пер.: *Микиша А.М.*; Общ. ред.: *Садовский В.Н., Юдин Э.Г.* – М.: Прогресс, 1969. – С. 23-83.

669. *Хаманева Н.Ю.* Перспективы развития науки административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сборник статей. – М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. – С. 3-9.

670. *Цабрия Д.Д.* Статус органа управления // Советское государство и право. – М.: Наука, 1978, № 2. – С. 126-131.

671. *Цыганков Э.* Закон под кластер // ЭЖ-Юрист. – 2016. – № 3 (906). – С. 1,4,6.

672. *Чаннов С.Е.* Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. – М.: Юрид. мир, – 2007, – № 7. – С. 17-19.

673. *Чаннов С.Е.* Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист, – 2008, – № 18. – С. 24-30.

674. *Чаннов С.Е.* Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. Москва. – 2018. – № 4. – С. 41-47. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.041-047

675. *Чеботарев Г.Н.* Публичная служба и общественное представительство: синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2021. – № 7. – С. 21-24. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-7-21-24

676. *Чепунов О.И.* Вопросы классификации органов власти. // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. Томск. – 2007. – № 7. – Том 311. – С. 151-155.

677. *Чернов С.Н.* Георг Еллинек о свойствах государственной власти и современные взгляды на суверенитет // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. Москва. – 2004. – № 2. – С. 5-14.

678. *Черногор Н.Н., Емельянов А.С.* Пространственно-правовая матрица современной России // Журнал российского права. М.: Издательство «НОРМА» – 2020, – № 5, С. 5-22.

679. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. М.: Наука. – 1993, – № 4. – С. 10-18.

680. *Чиркин В.Е.* Политическая и государственная власть // Советское государство и право. М.: Наука. – 1988. – № 1. – С. 21-29.

681. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. М.: Норма. – 2009. – № 7. С. 3-14.

682. *Чихладзе Л.Т.* «Советская» модель организации местного самоуправления. // Вестник Московского университета МВД России. – М.: Изд-во ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им В.Я. Кикотя». – 2012, – № 10. – С. 54-59.

683. *Шабалин Г.Ю., Кондратенко З.К.* Межмуниципальные хозяйственные общества: проблемы правового статуса // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». Йошкар-Ола. – 2016. – № 4 (8). – С. 104-108.

684. *Шайхуллин М.С.* Юридические гарантии, предоставленные главе муниципального образования в случае его удаления в отставку // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист. – 2016. – № 4. – С. 17-20.

685. *Шандурский Д.И.* Организационный групповой иск в России // Вестник гражданского процесса. М.: Юрист. – 2016. – № 2. – С. 252-271.

686. *Шарыгин М.Д.* Эволюция учения о территориальных общественных системах // Географический вестник. Пермь: Изд-во ПГНИУ. – 2006. – № 1. – С. 4-13.

687. *Швецов А.Н.* Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. Хабаровск: Изд-во ИЭИ ДВО РАН. – 2017. – Том 4. – № 5. – С. 20-34.

688. *Шебураков И.Б.* Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления //

Вестник РУДН. Серия: государственное и муниципальное управление. Москва. – 2019. – Том 6. № 2. – С. 148-157.

689. *Шевелева Н.А.* Баланс частных и публичных интересов // Конституция Российской Федерации: материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Санкт-Петербург, 13-14 ноября 2008 г. / отв. ред. *В.Д. Зорькин*. – М.: Норма, 2009. – С. 200-206.

690. *Шугрина Е.С.* Гарантии и судебная защита местного самоуправления // Муниципальная власть. Вестник ВШГУ. Москва. – 2016. – № 1. С. 62-65.

691. *Шугрина Е.С.* Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2-19.

692. *Шугрина Е.С.* Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. М.: Юрист. – 2015. – № 1. – С. 25-31.

693. *Шугрина Е.С.* Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. Москва. – 2013. – № 4. – С. 100-106.

694. *Шугрина Е.С.* Особенности уголовной и административной ответственности депутата представительного органа муниципального образования: взгляд с позиции конституционного и муниципального права // Актуальные проблемы российского права. М.: Изд-во МГЮА. – 2014. – № 10 (47). С. 2204-2211.

695. *Шугрина Е.С.* Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2019. – № 10. – С. 70-75.

696. *Шугрина Е.С.* Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. – 2011. – № 5. С. 7-14.

697. *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. Москва. – 2020. – № 3. – С. 3-16.

698. *Шугрина Е.С.* Рецензия на монографию: *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов. 2008. 412 с. // Административное и муниципальное право. – М.: Nota Bene, 2009, № 10 (22). – С. 89-92.

699. *Шугрина Е.С.* Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. Москва. – 2015. – № 12. – С. 41-51.

700. *Шугрина Е.С.* Удаление главы в отставку: как, за что и в какие сроки? // Глава местной администрации. Москва. – 2011. – № 3. – С. 17-29.

701. *Шугрина Е.С.* Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика // Право и политика. Москва. – 2009. – № 9. – С. 1800-1806.

702. *Щелокова А.С.* Юридическая ответственность и механизм ее реализации в сфере несостоятельности (банкротства): проблемы и тенденции // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2020. – № 2. – С. 41-46.

703. *Щепачев В.А.* Особенности правового статуса выборных должностных лиц органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. – 2018. – № 11. – С. 77-80.

Диссертации и авторефераты диссертаций:

704. *Аверьянов А.Н.* Методологическое значение принципа системности в познании мира: автореферат дис. ... доктора философских наук: 09.00.01 / Аверьянов Анатолий Николаевич. – Москва, 1987. – 42 с.

705. *Бараненков В.В.* Теоретико-правовые основы юридической личности военных организаций: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 20.02.03 / Бараненков Вячеслав Вячеславович. – Москва, 2007. – 39 с.

706. *Бондарев С.В.* Политико-правовая институционализация местной власти в современной России: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 23.00.02 / Бондарев Сергей Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2009. – 44 с.

707. *Дякина И.А.* Служебное право как комплексная отрасль права: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Дякина Ирина Александровна. – Ростов-на-Дону, 2007. – 37 с.

708. *Ермилова Т.В.* Взаимодействие органов власти и общественных организаций как фактор публичной политики в современной России: автореферат дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / Ермилова Татьяна Владимировна. – Москва, 2007. – 23 с.

709. *Зинченко М.В.* Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории: автореферат дисс... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Зинченко Максим Викторович. – Хабаровск, 2014. – 22 с.

710. *Ковалева Н.Н.* Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ковалева Наталия Николаевна. – Саратов, 2001. 22 с.

711. *Колесников Е.В.* Источники российского конституционного права: вопросы теории и методологии: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Колесников Евгений Викторович. – Саратов, 2000. – 38 с.

712. *Кольцова Е.Г.* Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики): автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кольцова Елена Геннадьевна. – Казань, 2006. – 32 с.

713. *Курсова О.А.* Фикции в российском праве: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Курсова Оксана Александровна. – Нижегород. акад. МВД России. – Нижний Новгород, 2001. – 193 с.

714. *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, конструкции, система): автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Костюков Александр Николаевич. – Екатеринбург. 2003. – 42 с.

715. *Лагун И.В.* Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Лагун Ирина Владимировна – Саратов, 2008. – 22 с.

716. *Мамаев А.В.* Самоуправление городов России в условиях революционного процесса. 1917-1918 гг. (на материалах городов Московской, Тульской, Вятской губерний): дисс... канд. историч. наук: 07.00.02 / Мамаев Андрей Владимирович. – Москва. 2010. – 360 с.

717. *Мокеев М.М.* Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мокеев Максим Михайлович. – Саратов, 2003. – 208 с.

718. *Нечаев В.Д.* Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: автореферат дис. ... доктора политических наук: 23.00.02 / Нечаев Владимир Дмитриевич. – Москва. 2008. – 55 с.

719. *Нырков В.В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нырков Владимир Владимирович. – Саратов. 2003. – 34 с.

720. *Петроградская А.А.* Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Петроградская Альбина Александровна. – Саратов, 2011. – 26 с.

721. *Пиголкин А.С.* Нормы советского права и их толкование: автореферат дис... канд. юрид. наук / Пиголкин Альберт Семенович. – Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А.А. Жданова. Юрид. фак. – Ленинград, 1962. – 18 с.

722. *Пуздрач Ю.В.* Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Пуздрач Юрий Владимирович. – М., 1994. – 24 с.

723. *Пузырева Е.В.* Нормы российского права: теоретические аспекты понимания и качественного выражения: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Пузырева Екатерина Владимировна. – Санкт-Петербург, 2007. – 22 с.

724. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дисс... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов. 2018. – 434 с.

725. *Стребков Ю.С.* Нравственная ответственность и ее роль в регуляции поведения: автореферат дис. на соискание ученой степени кандидата философских наук. (00.05) / Стребков Юрий Сергеевич. – Москва. 1972. – 17 с.

726. *Туранин В.Ю.* Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование): дисс... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Туранин Владислав Юрьевич. – Белгород. 2017. – 437 с.

727. *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: автореферат дисс... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Чеботарев Геннадий Николаевич. – Екатеринбург. 1998. – 40 с.

728. *Чернов К.А.* Принцип равенства, как общеправовой принцип российского права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернов Константин Алексеевич. – Казань. 2003. – 31 с.

729. *Черногоров Д.А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Черногоров Денис Александрович. – Москва. 2014. – 187 с.

730. *Черногоров Д.А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Черногоров Денис Александрович. – Москва. 2014. – 25 с.

731. *Ямпольская Ц.А.* Субъекты Советского административного права: Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.00 / Ямпольская Цецилия Абрамовна. – Москва, 1958. – 38 с.

Словари, справочная литература:

732. Большая советская энциклопедия/ Принцип / GUFO.ME. URL: <https://gufo.me/dict/bse/Принцип>

733. Большой энциклопедический словарь: [А-Я] / Гл. ред. *А.М. Прохоров*. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Большая рос. энцикл.; СПб: Норинт, 1997. – 1434 с.

734. *Булыко А.Н.* Современный словарь иностранных слов. Более 25 тысяч слов и словосочетаний. Изд. 2-е испр и доп. – М.: «Мартин», 2005. – 848 с.

735. Советский энциклопедический словарь. / Гл. ред. *А.М. Прохоров*. М.: Издательство «Советская энциклопедия», 1981. – 1600 с.

736. Современный словарь иностранных слов [Текст]: около 20 000 слов. – СПб.: Дуэт-Комета, 1994. – 752 с.

737. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30854> (дата обращения: 05.05.2021).

738. *Тюйр К.* Базовые Понятия Трансграничного Сотрудничества // Справочник по трансграничному сотрудничеству. Таллинн: Velvet, – 2004. – С.9-10.

Электронные ресурсы:

739. Аналитика / Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Analitika> (дата обращения: 10.09.2022).

740. В конгрессе США проголосовали за создание 51-го штата // Известия. URL: <https://iz.ru/1028527/2020-06-26/v-kongresse-ssha-progolosovali-za-sozdanie-51-go-shtata> (дата обращения: 14.08.2021).

741. В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 13.08.2021).

742. В США одобрили законопроект о признании округа Колумбия 51 штатом // Известия. URL: <https://iz.ru/1155574/2021-04-22/v-ssha-odobrili-zakonoproekt-o-priznanii-okruga-kolumbiia-51-m-shtatom> (дата обращения: 13.08.2021).

743. Вопросы и ответы / Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organy-i-dolzhnostnye-lica-mestnogo-samo/Predstavitelnyj-organ-municipalnogo-obra/item/15134796/> (дата обращения: 15.07.2021).

744. *Галямина Ю.* Местное самоуправление: яма на дороге. В Конституции закрепляют принцип «начальнику видней» // Новая газета. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83556-mestnoe-samoupravlenie-yama-na-doroge> (дата обращения: 09.08.2020 г.).

745. *Горьканова Л.В., Мидюк О.Н.* Теория управления / Отдел сопровождения дистанционных образовательных технологий // Оренбургский государственный университет. URL: https://cde.osu.ru/courses2/course124/2_3.html#g2_1 (дата обращения: 21.09.2021).

746. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 08.04.2021).

747. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (*за 2019 год и первое полугодие 2020 года*). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. – 111 с. // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

748. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL:

http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Monitoring_MSU_Minysta_RF_za_2020_god.pdf (дата обращения: 07.05.2022).

749. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (*данные за 2017 г. – начало 2018 г.*) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

750. Закон 1947 г. № 67 (в ред. от 31 марта 2020 г.) «О местной автономии Японии». URL: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067 (дата обращения: 02.08.2021).

751. Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/16722/ (дата обращения: 02.02.2021).

752. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (*данные по состоянию на 1 июня 2015 г.*) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 08.04.2021).

753. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (*данные за 2015 г. – начало 2016 г.*) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 09.04.2021).

754. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (*данные за 2016 г. – начало 2017 г.*) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 09.04.2021).

755. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (*данные за 2018 г. – начало 2019 г.*) // Министерство Юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 10.04.2021).

756. *Кириллов Ф.В., Матейкович М.С., Ульянов В.И., Чеботарев Г.Н.* Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. [Электронный ресурс]. – 201 с. URL: <https://b-ok.cc/book/3152313/128554> (дата обращения: 18.08.2020).

757. *Клишас А.А.* Инициатива «федеральной территории» заслуживает особого внимания // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/> (дата обращения: 13.08.2021).

758. Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области. URL: <https://edu.lenobl.ru/ru/search/?text=О+Порядке+согласования+назначения+на+должность+руководителей+органов+местного+самоуправления+Ленинградской+области%2C+осуществляющих+управление+в+сфере+образования&web=0&searchid=2335660> (дата обращения: 06.07.2021).

759. Конституция Японии от 03 мая 1947 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37> (дата обращения: 10.09.2020.).

760. Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> (дата обращения: 26.09.2021).

761. Летние новости муниципальных сообществ // Российская муниципальная практика. Москва. – 2019, – № 4 (82). С. 2-4.

762. *Лизен Л.Т., Уолш М-Б.* Конкурирующие значения «биополитика» в политологии: биологический и постмодернистский подходы к политике. // Документ о ежегодном собрании APSA 2011. URL: <https://ssrn.com/abstract=1902949> (дата обращения: 17.08.2020).

763. *Мартынов С.Н.* Федеральный Муниципальный кодекс // Консервативный интернационал. URL: <http://acon15.ru/index.php/munitsipalnyj-kodeks/75-federalnyj-munitsipalnyj-kodeks> (дата обращения: 18.02.2020).

764. Местная и региональная демократия в Российской Федерации. Рекомендация Конгресса местных и региональных властей 297 (2010) // Совет Европы. Отчеты о мониторинге и наблюдении за выборами. 19 сессия. Обсуждена и принята Конгрессом 28 октября 2010 г., на третьем заседании. URL: <https://rm.coe.int/-/1680719ba9> (дата обращения 20.05.2021).

765. Михайлов Р. Федеральные территории // LIVEJOURNAL. URL: <https://matveychev-oleg.livejournal.com/9743207.html> (дата обращения: 13.08.2021).

766. О конгрессе // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. URL: <http://www.okmo.news/about.php?2> (дата обращения: 07.04.2021).

767. Объединение муниципальных юристов – ОМЮР. URL: <http://omjur.ru/> (дата обращения: 06.04.2021).

768. Органический закон Венесуэлы от 18 сентября 2001 г. «О государственной власти» // Российский правовой портал: Библиотека Пашкова (Публичная бесплатная политико-правовая интернет-библиотека Пашкова Романа). URL: <https://constitutions.ru/?p=9858> (дата обращения: 06.09.2020).

769. Отчет Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и аппарата Комитета в период весенней и осенней сессии 2019 года. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Otchet_Komiteta_2019_god.docx (дата обращения: 15 октября 2020).

770. Передельский Д., Раичев Д., Федосов А., Шуленова Е. Дали задний ход // Российская газета – Федеральный выпуск / RG.RU. – 21 октября 2009. – № 199 (5023). URL: <https://rg.ru/2009/10/21/regiony.html#:~:text=Но%20за%20членство%20в%20Между народной,образований%20Брянской%20области%20-%202026> (дата обращения: 07.04.2021).

771. Перечень полномочий Российской Федерации, переданных федеральными законами для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам местного самоуправления, по

состоянию на 31.01.2020 // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 06.09.2020).

772. *Петухов Р.В.* Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu> (дата обращения: 18.08.2020).

773. Полномочия местного самоуправления // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.10.2021).

774. Приграничное сотрудничество // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/razvitie_mezhregionalnogo_i_prigranichnogo_sotrudnichestva/prigranichnoe_sotrudnichestvo/ (дата обращения: 06.04.2021).

775. *Рагозина Л.* Есть ли шанс у межмуниципальной кооперации в России // // Общероссийский журнал «Российская муниципальная практика». URL: <http://www.russmp.ru/stat09-8-1.php> (дата обращения: 02.04.2021).

776. Реформы Александра II и отмена крепостного права. URL: https://histerl.ru/kratkie_kurs/konspekti/reformi_aleksandra_ii.htm (дата обращения: 30.01.2021).

777. *Софинская И.* Муниципальное банкротство в США – Информация о США / Соединенные Штаты Америки. URL: <https://state-usa.ru/system/268-munitsipalnoe-bankrotstvo-v-ssha> (дата обращения: 12.12.2021).

778. Союзы и ассоциации муниципальных образований, иные организации межмуниципального сотрудничества // Комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Soyuzy-i-associacii-municipalnyh-obrazov> (дата обращения: 06.04.2021).

779. Столыпинские реформы – опыт необходимый России Путина / Колокол России. URL: http://kolokolrussia.ru/duh-istorii/stolpinski-reform---opt-neobhodimyy-dlya-rossii-putina?utm_source=sendpush#hcq=olCPDSp (дата обращения: 19.11.2020).

780. Судебный прецедент или кто назначает заместителей главы муниципального образования? // Администрация Архангельска. Информационный портал города Архангельска. URL: <https://www.arhcity.ru/?page=0/6924> (дата обращения: 15.07.2021).

781. Федеральный резерв управленческих кадров // Госслужба. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.05.2022).

782. Храбров О. Отличие в юридических понятиях между погашенной и снятой судимостью // LexConsult.online. URL: <https://lexconsult.online/9175-pogashennaya-snyataya-sudimosti> (дата обращения: 01.05.2022).

783. Экология в фокусе сотрудничества // Комитет по внешним связям Ленинградской области. URL: <https://inter.lenobl.ru/ru/news/34899/> (дата обращения: 06.04.2021).

784. Экспериментальные правовые режимы // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/ (дата обращения: 27.08.2021).

785. Эксперты КГИ подготовили обзор практик местного самоуправления в Финляндии // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://www.komitetgi.ru/analytics/3318/> (дата обращения: 27.07.2021).

Источники на иностранных языках:

786. Burbidge, D. The Inherently Political Nature of Subsidiarity // The American Journal of Jurisprudence. 2017. Vol. 62. No. 2. P. 143-164. URL: <https://libgen.ggfws.net/book/67811926/9b1434> (дата обращения: 16.07.2021).

787. Cheema, G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance // *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. 326 p. P. 1 – 20.

788. *Cincinnati Soap Co. v. United States*, 301 U. S. 308 (1937). *JUSTIA*. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/308/> (дата обращения: 14.08.2021).

789. Code général des collectivités territoriales // République Française URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2020-09-28/ (дата обращения: 25.06.2021).

790. Consolidated Regulations of Manitoba, M235 (The Municipal Amalgamations Act, SM 2013, Ch. 10).

791. Distefano, J.J., Stubberud, A.R., Williams, I.J. Theory and problems. Feedback and Control Systems. 2nd ed. New York, 1967. 507 p. – (Schaum's outline series). URL: file:///C:/Users/user/Desktop/Feedback%20and%20Control%20System_DiStefano_Schaum_Ch01-09.pdf (дата обращения: 09.05.2021).

792. European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document N 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. 166 p. URL: <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/documents/supporting-decentralisation-local-governance-and-local-development-through-territorial> (дата обращения: 03.07.2021).

793. Flagle, Ch. D., Huggins W. tf., Roy R. H. (Eds). *Operations Research and Systems Engineering*. Baltimore, 1960. 889 p.

794. Foster, E., Glennester, R. *Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date // Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone* / Ed. by Y. Zhou. Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. – 150 p. P. 73-84.

795. Huntington S.P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1996. 516 p. URL: <https://archive.org/details/politicalorderin0000hunt/page/n5/mode/2up> (дата обращения: 26.07.2021).

796. Local Government Act (410/2015). URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

797. Local Government Act 2000 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (дата обращения: 25.06.2021).

798. Local Government Act. URL: <https://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act> (дата обращения: 25.09.2020).

799. Municipal Government Act. Chapter M-26. URL: <https://www.qp.alberta.ca/documents/acts/m26.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).

800. Slider, D. Federalism Discord and Accommodation. Intergovernmental Relations in Post-Soviet Russia // Local Power and Post-Soviet politics. / Ed. by Theodore H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn. Armonk, New York London, England: M.E. Sharpe. 1994, P. 239-270.

801. United States Bankruptcy Code. 2020 Official Edition. URL: <https://usbankruptcycode.org/> (дата обращения: 12.12.2021).

802. Walcott, E. Alternatives to plurality voting: Cumulative voting (posted on May 1, 2017). URL: http://msue.anr.msu.edu/news/alternatives_to_plurality_voting_cumulative_voting (дата обращения: 03.10.2020).

803. Watt, K.E.F. (Ed.). Systems Analysis in Ecology. New York – London, 1966. 276 p. URL: https://openlibrary.org/books/OL5996946M/Systems_analysis_in_ecology (дата обращения: 06.05.2021).

ПРИЛОЖЕНИЯ**Приложение 1****Статья 1.**

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2005, № 1, ст. 17, 25; 2006, № 1, ст. 10; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3296; № 31, ст. 3452; № 43, ст. 4412; № 50, ст. 5279; 2007, № 1, ст. 21; № 21, ст. 2455; № 25, ст. 2977; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008, № 48, ст. 5517; № 52, ст. 6236; 2009, № 52, ст. 6441; 2010, № 15, ст. 1736; № 49, ст. 6409; 2011, № 17, ст. 2310; № 29, ст. 4283; № 30, ст. 4572, 4590, 4591, 4594, 4595; № 48, ст. 6730; № 49, ст. 7015, 7039; 2012, № 26, ст. 3444, 3446; 2013, № 14, ст. 1663; № 19, ст. 2325; № 27, ст. 3477; № 43, ст. 5454; № 48, ст. 6165; № 5абз. 2, ст. 6981, 7008; 2014, № 14, ст. 1562; № 22, ст. 2770; № 26, ст. 3371; № 30, ст. 4235; № 42, ст. 5615; № 52, ст. 7558; 2015, № 1, ст. 11, 52; № 27, ст. 3978, 3995; № 48, ст. 6723; 2017, № 1, ст. 6; № 31, ст. 4828; 2018, № 1, ст. 27, 47, 87; № 7, ст. 975; № 32, ст. 5133; 2019, № 6, ст. 461; № 18, ст. 2211; № 31, ст. 4442; 2020, № 52, ст. 8591; 2021, № 1, ст. 57; 2022, № 1 (Часть 1), ст. 61) следующие изменения:

1) Часть 2 ст. 1 изложить в следующей редакции: «Местное самоуправление – форма публичной власти, обеспечивающая во взаимодействии с другими формами публичной власти, 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»;

2) Абзац 14 ч. 1 ст. 2 изложить в следующей редакции: «Органы местного самоуправления – это негосударственные органы публичного управления муниципальным образованием, формируемые непосредственно населением и (или)

представительным органом муниципального образования с участием органов государственной власти и государственных должностных лиц, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в интересах государства и населения соответствующей территории»;

3) Абзац 15 ч. 1 ст. 2 изложить в следующей редакции: «депутат – член представительного органа и представитель власти муниципального образования в котором избран»;

4) Абзац 16 ч. 1 ст. 2 изложить в следующей редакции: «должностное лицо местного самоуправления – лицо, замещающее муниципальную должность, выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными и (или) административно-хозяйственными полномочиями»;

5) В абзаце 17 ч. 1 ст. 2 слова «либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» исключить;

6) Часть 1 ст. 8 изложить в следующей редакции: «В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации может образовываться совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации»;

7) Дополнить ст. 8 частью 5 следующего содержания: «Государственные служащие, лица замещающие государственные должности не имеют право входить в состав коллективных руководящих органов и осуществлять руководство деятельностью ассоциаций (союзов, советов) муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований»;

8) Дополнить статьей 17.2 следующего содержания:

«Статья 17.2. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

1. Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае если в связи со стихийными бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами;

2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 настоящей статьи;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

3. Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

6. Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

7. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти».

9) Часть 3 ст. 23 изложить в следующей редакции: «Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Муниципальные выборы проводятся по мажоритарной системе»;

10) Части 3.1, 3.2, 3.3 ст. 23 исключить;

11) Дополнить ст. 23 частью 3.4 следующего содержания: «Политическим партиям запрещено выдвигать и осуществлять финансирование избирательной

кампании кандидатов в депутаты»;

12) В абзаце 1 ч. 2 ст. 24 после слов «уставом муниципального образования» добавить слова «соответствии с законом субъекта Российской Федерации»;

13) Абзац 2 ч. 2 ст. 24 изложить в следующей редакции: «Основаниями для отзыва депутата, выборного должностного лица может служить утрата доверия населения, его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке»;

14) Часть 2.1 ст. 24 исключить;

15) В ч. 1 ст. 34 слово «структуру» заменить словом «систему»;

16) В ч. 2 ст. 34 слово «структуре» заменить словом «системе»;

17) Абзац 3 ч. 2 ст. 34 исключить;

18) В ч. 3 ст. 34 слова «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» исключить;

19) Часть 4 ст. 34 изложить в следующей редакции: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления осуществляется только в соответствии с настоящим федеральным законом, положения иных нормативных правовых актов должны соответствовать настоящему федеральному закону.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность должностных лиц местного самоуправления допускается только в форме определения способа формирования органа, порядка избрания на должность выборных должностных лиц, определения возрастных, профессиональных и иных квалификационных требований к кандидатам на должность местного самоуправления.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации имеет право назначить 1/4 от общего числа комиссии по определению соответствия кандидата

на должность руководителя структурного подразделения местной администрации критериям, предъявляемым на данную должность.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в прекращении осуществления полномочий представительным органом муниципального образования и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных частью 11 ст. 37, статьями 73, 74 и 74.1.»;

20) В абзаце 1 и 4 ч. 5, пункте 1 ч. 6 ст. 34 слово «структура» заменить на слово «система»;

21) В абзаце 2 и 4 ч. 5, частях 7 и 8 ст. 34 слово «структуры» заменить на слово «системы»;

22) В части 6 ст. 34 слово «структуре» заменить на слово «системе»;

23) Статью 35.1 исключить;

24) В части 1 ст. 36 после слов «местного значения» добавить слова «и осуществляет их на постоянной основе»;

25) В пункте 1 ч. 2 ст. 36 слова «либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» исключить;

26) Пункт 5 ч. 2 ст. 36 исключить;

27) Часть 2.1 ст. 36 изложить в следующей редакции: «Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления»;

28) Часть 7 ст. 36 изложить в следующей редакции: «В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган, либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности полномочия временно исполняет депутат представительного органа муниципального образования, определяемый представительным органом»;

29) В абзаце 1 ч. 8.1-1 ст. 36 слова «или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» исключить;

30) В абзаце 2 ч. 8.1-1 ст. 36 слова «а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, - в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе» исключить;

31) В части 8.2 слова «или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» исключить;

32) Абзац 2 ч. 3 ст. 37 исключить;

33) Часть 5 ст. 37 изложить в следующей редакции: «Состав, общее число конкурсной комиссии, порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса».

34) В пункте 1 ч. 7.3-1 ст. 40 слово «предупреждение» заменить на слово «замечание»;

35) В пункте 3 ч. 7.3-1 ст. 40 слова «освобождение от осуществления» заменить словами «освобождение депутата от осуществления»;

36) В пункте 4 ч. 7.3-1 ст. 40 слова «запрет занимать должности» заменить словами «запрет депутату, члену выборного органа местного самоуправления занимать должности»;

37) В пункте 5 ч. 7.3-1 ст. 40 слова «запрет исполнять» заменить словами «запрет депутату исполнять»;

38) Добавить статью 65.1 следующего содержания:

«Статья 65.1. Временная финансовая администрация

В случаях и порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом»;

39) В части 1 ст. 66 слово «образуется» заменить словами «может образовываться»;

40) Часть 4 ст. 73 исключить;

41) Часть 1 ст. 74.1 добавить словами «выдвинутой на основе пунктов 1 и 4 части 2 настоящей статьи»;

42) Часть 2 ст. 74.1 дополнить пунктом «б) нарушение условий контракта с главой местной администрации»;

43) В ч. 3 ст. 74.1 слова «и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» исключить;

44) Часть 4 и 5 ст. 74.1 исключить;

45) Статью 75 исключить.

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 50 (часть III), ст. 8039) следующие изменения:

1) Часть 1 ст. 9 после слов «органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнить словами «Президент и Исполнительный директор Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 29, ст. 3125; № 31, ст. 3427; 2009, № 7, ст. 771; № 20, ст. 2391; 2010, № 17, ст. 1986; 2011, № 25, ст. 3536; № 43, ст. 5975; 2012, № 41, ст. 5522; 2013, № 14, ст. 1648; 2014, № 8, ст. 739; № 23, ст. 2931; № 48, ст. 6636; 2016, № 11, ст. 1493; 2017, № 23, ст. 3227; 2019, № 22, ст. 2660; 2020, № 9, ст. 1119; № 31, ст. 5026; 2021, № 15, ст. 2456; № 17, ст. 2877; 2022, № 12, ст. 1787) следующие изменения:

1) В части 1 ст. 4 слова «Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме» заменить словами «Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 21 года, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования. Голосовать на референдуме гражданин имеет право с 18 лет»;

2) Часть 5 ст. 4 исключить;

3) Добавить статью 4 частью 4.2 следующего содержания: «Главой муниципального образования и депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий и зарегистрированный в муниципальном образовании не менее 1 года»;

4) Часть 8 ст. 4 изложить в следующей редакции: «Кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может быть выдвинут гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 30 лет. Минимальный возраст кандидата на выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации и выборного

должностного лица местного самоуправления не может на день голосования быть менее 21 года. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

5) Дополнить статью 4 частью 8.1 следующего содержания: «Кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования и депутата представительного органа муниципального образования может быть выдвинут гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование. Главой сельского поселения и депутатом представительного органа сельского поселения может быть избран гражданин Российской Федерации, имеющий среднее профессиональное образование. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с наличием у гражданина определенного образования и профессиональной квалификации»;

6) Часть 2 ст. 32 после слов «законом субъекта Российской Федерации» дополнить словами «Политические партии не имеют право выдвижения кандидатов на должность главы муниципального образования и в депутаты представительного органа муниципального образования»;

7) Из части 3.1 ст. 32 слова «представительном органе муниципального образования» и «представительного органа муниципального образования» исключить;

8) Части 5.2, 5.3, 6.1 статьи 32 исключить;

9) Часть 6 ст. 32 изложить в следующей редакции: «Гражданин Российской Федерации, отрешенный от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами»;

10) В части 3 ст. 33 слова «На выборах в представительный орган муниципального образования, назначенных в связи с роспуском представительного органа муниципального образования на основании части 2.1 статьи 73

Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», кандидат в депутаты из числа лиц, которые являлись депутатами данного органа и в отношении которых судом установлен факт отсутствия вины за непроведение данным представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд, представляет дополнительно указанное решение суда, вступившее в законную силу» исключить;

11) В пункте «в» части 14.5 ст. 35 слова «или местного отделения» исключить;

12) Части 18, 20 статьи 35 исключить;

13) В Части 4 ст. 35.1 слова «представительных органов муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации» исключить;

14) Части 5, 6, 7 ст. 35.1 исключить;

15) В части 10 ст. 35.1 слова «и выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, избрания депутатов представительных органов муниципальных районов из состава представительных органов поселений в данном субъекте Российской Федерации» исключить;

16) В части 10 ст. 48 слова «или муниципальном» исключить;

17) В часть 6 ст. 58 добавить пункт «р» следующего содержания: «политическим партиям при проведении муниципальных выборов»;

18) В части 8 ст. 63 слова «("Против всех списков кандидатов")» и слова «законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") в избирательном бюллетене не помещается. В этом случае положения статьи 6, пункта 7 статьи 64, пункта 15 статьи 65, подпункта «д» пункта 2 статьи 67, пунктов 12, 14, 17 и 18 статьи 68, подпункта «ж» пункта 2, пунктов 4 и 5 статьи 70, пункта 2 статьи 71, и пункта 3 статьи 72 настоящего Федерального закона, предусматривающие действия по подаче голосов избирателей против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) и учету таких голосов, не применяются» исключить.

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 29, ст. 2950; 2013, № 14, ст. 1638; № 19, ст. 2329; 2015, № 6, ст. 884; 2017, № 1, ст. 46; 2019, № 49, ст. 6982; 2022, № 14, ст. 2203) следующие изменения:

1) В абзаце 1 части 1 ст. 3 слова «и органах местного самоуправления» исключить;

2) В части 4 ст. 3 слова «выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах» исключить;

3) В части 4 ст. 8 слова «и органах местного самоуправления» исключить;

4) В части 4 ст. 9 слова «и представительных органов муниципальных образований» исключить;

5) В части 3 ст. 10 слова «и депутатов представительных органов муниципальных образований» исключить;

6) В пункте «и» и «к» части 2 ст. 21, части 1, 2 и 4 ст. 25, пункте «б», «в» и «г» части 1 ст. 27, частях 3.1 и 4 ст. 36, пункте «б» части 1 ст. 38 слова «и органах местного самоуправления» исключить;

7) В части 2 ст. 25 слова «и на выборные должности в органах местного самоуправления» исключить;

8) В части 3 ст. 25 слова «и представительных органов муниципальных образований» исключить;

9) В части 3.1 ст. 25 слова «представительных органов муниципальных образований, кандидатов на иные выборные должности в органах местного самоуправления» и слова «а при проведении выборов в органы местного самоуправления - коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии или ее регионального отделения» исключить;

10) В части 5 ст. 25 слова «представительного органа муниципального образования» исключить;

11) Часть 5.1 ст. 25 исключить;

12) В пункте «б» части 1 ст. 26 слова «и органов местного самоуправления» исключить;

13) Часть 1.1 ст. 26 исключить.

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 52, ст. 8973; 2022, № 12, ст. 1787) следующие изменения:

1) Часть 1 ст. 29 дополнить пунктами следующего содержания:

«3) невыполнение решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции;

4) ненадлежащее и не своевременное материально-финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

5) нарушение условий контракта с главой местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

6) незаконное отрешение от должности главы МО или главы местной администрации, доказанное в судебном порядке;

7) незаконное удаление главы МО в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ, доказанное в судебном порядке;

8) незаконное бездействие либо неэффективная деятельность временной финансовой администрации, введенной в муниципальном образовании органами государственной власти субъекта РФ».