

Magister

Актуальные проблемы муниципального права

Учебник
Второе издание



УДК 342.553(470+571)(075.8)

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1

А43

Рецензент:

доктор юридических наук, профессор, профессор РАО,
заслуженный юрист Республики Калмыкия, почетный работник
сферы образования РФ *Б.В. Сангаджиев*
(заведующий кафедрой конституционного и международного права
Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России))

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук,
профессор, почетный работник сферы образования РФ,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники,
лауреат премии Правительства РФ в области образования

А43 **Актуальные проблемы муниципального права: учебник для**
магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспру-
денция» / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Н.М. Чепур-
новой; под общ. ред. Е.Н. Хазова, В.В. Комаровой. — 2-е изд.,
перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. — 551 с. — (Серия
«Magister»).

ISBN 978-5-238-03800-1

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. На основе новейшего законодательства, правоприменительной и судебной практики рассматриваются институты муниципального права Российской Федерации.

Для магистров, аспирантов, ученых и практиков, осуществляющих деятельность в органах государственной власти и местного самоуправления, а также всех тех, кто интересуется проблемами муниципального и конституционного права Российской Федерации.

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-03800-1

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2018, 2023

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания.

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

Оглавление

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ	3
ПРЕДИСЛОВИЕ	7
ГЛАВА 1. ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1. Муниципальное право и местное самоуправление: диалектика трансформации и современная модель публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений	10
1.2. Конституционная модель местного самоуправления	39
1.3. Местное самоуправление как основа конституционного строя	79
1.4. Принципы местного самоуправления	93
1.5. Функции местного самоуправления	104
Контрольные вопросы	115
Задания	115
Рекомендуемая литература	117
ГЛАВА 2. УЧЕТ ИСТОРИЧЕСКИХ И ИНЫХ МЕСТНЫХ ТРАДИЦИЙ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	119
2.1. Понятие традиций в системе местного самоуправления	119
2.2. Виды традиций в системе местного самоуправления	121
2.3. Понятие учета традиций в системе местного самоуправления	127
2.4. Учет традиций органами местного самоуправления	130
2.5. Проблемы реализации принципа учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы	137
Контрольные вопросы	146
Задания	146
Рекомендуемая литература	146

ГЛАВА 3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, ПРОЦЕДУРЫ	148
3.1. Понятие и сущность муниципальных правовых актов	149
3.2. Система муниципальных правовых актов	152
3.3. Устав муниципального образования	157
3.4. Подготовка, вступление в силу и отмена муниципальных правовых актов	165
3.5. Экспертиза и оценка муниципальных правовых актов	171
Контрольные вопросы	180
Задания	180
Рекомендуемая литература	181
 ГЛАВА 4. МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	 182
4.1. Понятие и виды местных сообществ. Историко-теоретические основы территориальных местных сообществ	182
4.2. Местное сообщество как носитель прав на самоуправление	187
4.3. Субмуниципальные (локальные) сообщества	190
4.4. Общегородские сообщества и локальные сообщества в городах	196
Контрольные вопросы	201
Задания	202
Рекомендуемая литература	202
 ГЛАВА 5. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	 204
5.1. Понятие и виды муниципальных образований: общая характеристика	205
5.2. Территория муниципального образования как часть территории субъекта РФ и территории Российской Федерации	208
5.3. Формирование системы муниципальных образований как территориальной основы местного самоуправления	213
5.4. Понятие, сущность и порядок установления границ муниципальных образований	223
5.5. Процедуры изменения границ муниципальных образований	229
5.6. Преобразование муниципальных образований	236
5.7. Упразднение и создание муниципальных образований	241
Контрольные вопросы	244
Задания	245
Рекомендуемая литература	245

ГЛАВА 6. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	246
6.1. Особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях	247
6.2. Особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения	258
6.3. Особенности осуществления местного самоуправления в городских округах и поселениях	277
Контрольные вопросы	301
Задания	301
Рекомендуемая литература	302
ГЛАВА 7. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ И НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	305
7.1. Организационные основы местного самоуправления	306
7.2. Проблемы прямого народовластия (уровень местного самоуправления)	329
7.3. Муниципальные выборы сквозь призму решений Конституционного Суда РФ	352
7.4. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления	360
Контрольные вопросы	374
Задания	375
Рекомендуемая литература	377
ГЛАВА 8. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	379
8.1. Понятие и сущность муниципальной службы	379
8.2. Принципы муниципальной службы	384
8.3. Правовые основы муниципальной службы	400
Контрольные вопросы	412
Задания	412
Рекомендуемая литература	412
ГЛАВА 9. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	414
9.1. Собственная (обязательная) компетенция (вопросы местного значения).	414
9.2. Собственная инициативная компетенция	418
9.3. Компетенция по осуществлению отдельных государственных полномочий, передаваемых в соответствии со статьей 19 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.	420

9.4. Инициативная компетенция по осуществлению отдельных государственных полномочий, не переданных в соответствии со статьей 19 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.	424
9.5. Проблемы разграничения компетенции между двухуровневыми муниципальными образованиями	426
9.6. Проблемы полномочий органов местного самоуправления	428
Контрольные вопросы	435
Задания	435
Рекомендуемая литература	435

ГЛАВА 10. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

437

10.1. Экономическая основа местного самоуправления в Российской Федерации: понятие и сущность	438
10.2. Содержание экономической основы местного самоуправления	443
10.3. Финансовая самостоятельность местного самоуправления	454
10.4. Взаимосвязь полномочий муниципальных образований с экономической основой местного самоуправления	458
Контрольные вопросы	466
Задания	466
Рекомендуемая литература	467

ГЛАВА 11. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

469

11.1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	470
11.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением	478
11.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	481
11.4. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	484
Контрольные вопросы	491
Задания	491
Рекомендуемая литература	492

ГЛАВА 12. КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	494
12.1. Понятие и виды контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	494
12.2. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	502
12.3. Административный контроль и надзор	507
12.4. Муниципальный контроль	517
12.5. Общественный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	527
Контрольные вопросы	534
Задания	535
Рекомендуемая литература	535
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	538

Особенности местного самоуправления в Российской Федерации

В результате изучения данной главы обучающиеся должны

знать:

- специфику и сущность местного самоуправления как основы конституционного строя
- сущность самоуправления как формы народовластия
- признаки местного самоуправления
- принципы местного самоуправления
- функции местного самоуправления
- гарантии местного самоуправления

уметь:

- выделять особенности российской модели местного самоуправления
- юридически правильно квалифицировать признаки местного самоуправления
- раскрывать содержание принципов местного самоуправления
- раскрывать содержание гарантий местного самоуправления
- раскрывать содержание функции;

владеть:

- юридической терминологией
- навыками анализа сущности местного самоуправления системе публичной власти
- навыками разрешения правовых проблем и коллизий

***Ключевые слова:** муниципальное право, основы конституционного строя, местное самоуправление, централизация местного самоуправления, децентрализация местного самоуправления, субъективные права, признаки местного самоуправления, принципы местного самоуправления, функции местного самоуправления, гарантии местного самоуправления.*

1.1. Муниципальное право и местное самоуправление: диалектика трансформации и современная модель публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений

Диалектика соотношения муниципального права как комплексной отрасли права, с одной стороны, и местного самоуправления как основы конституционного строя Российской Федерации и относительно самостоятельного звена в единой системе публичной власти,

с другой стороны, насчитывает более тридцати лет; с момента принятия первого российского закона в современной истории российского государства — закона от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении». За эти годы сложилась весьма устойчивая и влиятельная для всей системы публичной власти структура местного самоуправления; система публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений; утвердился ряд важнейших институтов и правовых механизмов в области местного самоуправления и как результат — одна из важнейших отраслей в системе права Российской Федерации — муниципальное право.

Муниципальное право как комплексная отрасль российского права занимает весьма важное место в системе публичного права, в области публично-правового регулирования общественных отношений в таких важнейших сферах российского общества как основы общественно-государственного (конституционного) строя; область осуществления народовластия; формирование и развитие гражданского общества; местное самоуправление, т.е. организация власти на местах (в пределах территории муниципального образования) при решающем участии и под ответственность населения муниципального образования по решению вопросов местного значения; права граждан на осуществление местного самоуправления; правовые, территориальные, финансовые, экономические, организационные и иные основы местного самоуправления; муниципальная служба, ее организация и функционирование; наделение и осуществление делегированных государством отдельных государственных полномочий; распределение и перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти и, наконец, в рамках единой системы публичной власти.

Диалектика эволюции муниципального права и местного самоуправления за относительно короткий период имела несколько моделей, прошла ряд этапов публично-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере организации и функционирования местного самоуправления¹.

В числе *основных этапов диалектики трансформации* соотношения муниципального права и местного самоуправления, для кото-

¹ Дорохов Н.И. Муниципальное право и местное самоуправление: новый этап публично-правового регулирования в условиях конституционной модернизации // Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы / Под нач. ред. В.С. Эбзеева, С.А. Авакьяна; под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. С. 99—126.

рых характерной была своя модель публично-правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления, следует выделить.

1. *Этап становления модели публично-правового регулирования* впервые складывающихся принципиально новых муниципально-правовых отношений; этап, который с некоторой долей условности вписался от принятия первого собственного российского закона: Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (закон утратил силу с 1 января 2006 г.) до принятия Конституции РФ 1993 г с ее более двадцатью статьями, посвященных отдельным аспектам и вопросам местного самоуправления и отдельной главой 8 «Местное самоуправление». Начальная модель публично-правового регулирования выстраивалась с учетом элементов, свойственных завершающим годам организации местного самоуправления как составной части социалистического самоуправления в условиях так называемой «перестройки» и принципиального нового видения самоорганизации граждан на местах в пределах формирующихся административно-территориальных образований, муниципальных образований. В эти годы муниципальное право приобретало первые черты, контуры будущей модели отрасли в системе российского права — вырисовывались предмет и методы правового регулирования, начался процесс складывания источников муниципального права.

2. *Этап осмысления, выявления и определения первых уроков и выводов и их трансформации* в более цельное модельное представление о функционировании публично-правового регулирования в системе продолжающего набирать свой «политический вес» местного самоуправления. В отдельных научных и учебных изданиях данный период (1993 г. — начало 2000 гг.) порой называют периодом реформирования местного самоуправления и соответственно развития и приобретения качественного нового состояния с необходимыми критериями и атрибутами отраслеобразующего характера — муниципального права (последний, кстати за этот менее, чем десятилетний период прошел путь от комплексного института до комплексной отрасли права).

Автор в целом принимая основную аргументацию по обоснованию данного этапа как периода реформирования местного самоуправления, тем не менее считает, что такая оценка была бы преждевременной. Реформирование предполагает радикальное качественное изменение чего-то; в нашем случае за эти годы обозначились всего лишь контуры модели местного самоуправления и его публич-

но-правового регулирования. И о реформировании местного самоуправления применительно к данным годам вести речь как минимум преждевременно. Сердцевиной данной складывающейся модели и публично-правового регулирования, безусловно, стал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (утратил силу с 1 января 2006 г.) и ряд иных федеральных законов, к примеру, от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»; федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» (оба закона утратили силу), множества Указов Президента РФ; нормативных правовых актов субъектов РФ и др.

Главной чертой публично-правового регулирования местного самоуправления стал, скорее всего, дуалистический подход в организации и функционировании местного самоуправления и его публично-правового регулирования, с примерно равным вкладом в сущность и содержание природы местного самоуправления как государственного фактора (власти и управления, исходящего от региональных органов государственной власти), так и собственно потенциала организации местной власти с инициативами населения муниципального образования и институтов непосредственной демократии. Что касается состояния отрасли муниципального права и ее статуса, то к началу 2000-х годов муниципальное право окончательно сформировалось как отрасль (комплексная отрасль) права, остались позади достаточно горячие дискуссии относительно соотношения конституционного и муниципального права, административного и муниципального права; муниципальное право отвечало всем необходимым статусным критериям отрасли права — предмет, методы, источники, принципы, институты муниципального права.

3. *Этап реформирования местного самоуправления и соответственно диалектики трансформации муниципального права и местного самоуправления* посредством новой модели публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений. Общим фоном и определяющим фактором данного этапа стала административная реформа, начавшаяся в начале 2000-х гг. Ее истоки исходили из ряда указов Президента РФ начала 2000-х гг. — Указ Президента РФ от 15 августа 2001 г., которым была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации; от 19 ноября 2002 г., утвердившем первую Федеральная программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)», впоследствии продолженной до 2007 г.; от 23 июля

2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» и др.

Содержание административной реформы включало: модернизацию государственной власти, включающей в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти; реформу административно-территориального устройства; реформу региональной государственной власти и местного самоуправления; разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью; реформа государственной и муниципальной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти и др. Специалисты полагают, что примерно одна треть задач, определяющих содержание и природу реформирования власти и управления с началом 2000-х гг. касалась непосредственно местного самоуправления¹.

В этих условиях государство вполне объяснимо старалось выстроить общие лекала для реформирования власти как в центре, так и на местах; как государственной, так и муниципальной власти (местного самоуправления). В силу этих обстоятельств практически был предсказуемым вариант направленности реформирования системы местного самоуправления и определения модели ее публично-правового регулирования. ФЗ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически стал законодательным ответом на потребности реформирования всей системы власти, в нашем случае применительно к муниципальному уровню. В России сложилась новая модель публично-правового регулирования местного самоуправления, включающая множество аспектов,

Во-первых, определены границы функционирования местного самоуправления — территория муниципального образования с четкой характеристикой принципов территориальной организации местного самоуправления; с определением в пределах данной территории финансовых и экономических основ местного самоуправления. **Во-вторых**, уточнены вопросы местного значения применительно к поселениям, муниципальным районам, городским округам, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, принципы правового регулирования полно-

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3; Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. №11. С. 4.

мочий органов местного самоуправления; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. **В-третьих**, определена структура местного самоуправления, включающая формы непосредственного осуществления местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, с одной стороны, и собственно структуру органов и должностных лиц местного самоуправления, с другой.

В эти годы заметное развитие получает *муниципальное право*, за которой закрепляется статус комплексной отрасли права; отрасли, в рамках которой используется потенциал как норм конституционного права, так и норм административного права. Заметно усиливается статус отрасли муниципального права как отрасли публичного права. Складываются предпосылки функционирования будущей модели единой системы публичной власти. Близкими по смыслу и содержанию утверждаются институты государственной и муниципальной службы, общими чертами и основами взаимодействия которых стали такие критерии как: единство основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы; единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы; единство требований к подготовке кадров для гражданской и муниципальной служб и профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих; учет (взаимоучет) стажа муниципальной службы и стажа гражданской службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих; соотносительность основных условий пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильцев и другие критерии¹. Одновременно в предмете муниципального права как комплексной отрасли права утверждаются разновидности общественных отношений, которые регулируются нормами ряда отраслей частного права — гражданского, земельного, предпринимательского, трудового и иных отраслей права.

Заметным результатом данного этапа развития местного самоуправления и отрасли муниципального права явилась вполне сложившаяся система субъектов муниципально-правовых отношений

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 7; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Ст. 5.

(субъектов публичных и частноправовых отношений), включающая в себя: муниципальные образования, население муниципального образования, выборные и другие органы местного самоуправления, депутаты как члены представительных органов местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, сходы граждан, объединения муниципальных образований, в ряде случаев — государственные органы; предприятия, учреждения и организации, находящиеся на территории муниципального образования, независимо от их организационно-правовых форм; общественные объединения и др.

В условиях реализации ключевых положений закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (заметим, что закон вступил в силу в течение нескольких лет включительно до 2009/2010 гг., что стало крайне редким случаем в российской законодательной практике) и региональных законов (в течение 2004—2006 гг. в каждом субъекте были приняты соответствующие законы субъектов РФ) и осуществления основных направлений административной реформы, в части касающейся местного самоуправления, организации функционирования муниципальной власти, в муниципально-правовой сфере произошли радикальные перемены.

В числе наиболее заметных и радикальных преобразований в области местного самоуправления в рассматриваемый период особо выделим такие из них как: становление муниципального образования как не только субъекта местного самоуправления, но и как субъекта публичной власти¹; уточнение структуры (системы) местного самоуправления с учетом исторических, местных и иных традиций в субъектах РФ; определение содержания экономических и финансовых основ местного самоуправления, исходя их собственных воз-

¹ См.: *Дорохов Н.И.* Институт единой системы публичной власти в условиях новых цивилизационных вызовов и возможностей // Науч. тр. Московского университета имени С.Ю. Витте. Сборник научных статей. М.: изд. ЧОУ ВО Московский университет им. С.Ю. Витте. 2021. С. 59—72; Местное самоуправление в единой системе публичной власти: цивилизационные вызовы общества и новые возможности // Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности: Монография / Под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. С. 71—84; Муниципальное образование как субъект публичной власти // 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. 180—199 и др.

возможностей местного самоуправления, а также содействия и оказания помощи со стороны государства и его органов с учетом характера потребностей и вопросов местного значения; наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как и возможностью участия государственных органов в совместном решении вопросов местного значения. Такие перемены в природе муниципально-правовых отношений и новые тенденции в эволюции местного самоуправления не могли не сказаться на содержании предмета муниципального права, становлении новых институтов муниципального права, совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений как на уровне местного самоуправления, так и государственной власти субъектов РФ. Рассмотрим.

Первое — создание системы муниципальных образований, как основы территориальной организации местного самоуправления. К 1 марта 2016 года в Российской Федерации насчитывалось 22 397 муниципальных образований, в том числе 1787 муниципальных районов, 1590 городских поселений, 18 170 сельских поселений, 561 городской округ, внутригородские территориальные образования в городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе, всего — 267), 3 городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара, Челябинск), 19 внутригородских районов в городских округах. При этом была выстроена двухуровневая система местного самоуправления — первичный уровень включал поселения — городские и сельские; второй уровень объединял муниципальные районы и городские округа с районным делением. Одновременно получили закрепление принципы территориальной организации местного самоуправления и определения границ муниципальных образований; утверждены механизмы возможного изменения границ и преобразования муниципальных образований и другие весьма важные положения, непосредственно определяющие содержание статуса муниципального образования.

Заметим, что в эти годы правовой статус муниципального образования приобрел максимум тех черт и обогатился теми свойствами, которые в наши дни характеризуют его как заметный субъект публичной власти.

Автор ранее в ряде научных работ относительно статуса муниципального образования как потенциального субъекта публичной власти выделял следующие весьма устойчивые черты и характеристики:

1) для муниципального образования характерна относительно четкая территория, в пределах которой создаются и функционируют

соответствующие институты, реализующие определенные публичные властные функции;

2) муниципальные образования могут и вступают в определенные правовые отношения, как с физическими, так и юридическими лицами, а также с подобными им иными субъектами публичной власти;

3) муниципальное образование обладает статусом юридического лица; при этом муниципальное образование, как субъект публичной власти обладает всеми необходимыми признаками, характерными для публичного юридического лица, включая возможность своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности и не только в результате деятельности соответствующих органов местного самоуправления и должностных лиц;

4) муниципальное образование обладает признаком организационного единства; и как определенная социальная общность муниципальное образование создает свои организационные структуры, принимает устав, обеспечивает муниципальное правотворчество, включающее: помимо устава, правовые акты, принимаемые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительных органов муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления и др.;

5) муниципальное образование как субъект публичной власти характеризуется социально-территориальным единством, включающее, с одной стороны, общность людей (жители муниципального образования), с другой, систему органов и должностных лиц;

6) муниципальное образование как субъект публичной власти имеет в собственности обособленное имущество, характеризующееся наличием муниципального имущества и местного бюджета; и которое, по сути, является гарантией имущественной ответственности;

7) муниципальное образование как субъект публичной власти отвечает по своим обязательствам, принадлежащим ему имуществом; ответственность реализуется через органы местного самоуправления; право и обязанность нести ответственность в данном случае имеют делегированный характер;

8) муниципальное образование как субъект публичной власти обеспечивает правовое регулирование общественных отношения посредством элементов императивности и диспозитивности, в связи с этим регулирующие отношения, складывающиеся при организации и осуществлении местного самоуправления, имеют как императивный характер (в большой мере), так и диспозитивный характер;

9) муниципальное образование как субъект публичной власти может приобретать и осуществлять различного рода права публичного характера, к примеру, в области избирательно-правовых отношений, а также имущественные и личные неимущественные права; к тому же весьма содержательными могут быть права и отношения с различными институтами гражданского общества; учитывая, что природа местного самоуправления и гражданского общества во многом родственна;

10) для функционирования муниципального образования как субъекта публичной власти весьма характерным является коллективный характер принимаемых решений, а в условиях демократизации всей системы управления данная черта, безусловно, будет возрастать;

11) муниципальное образование как субъект публичной власти может претерпевать процедуры реорганизации, этот процесс оказывает влияние не только на изменение границ, но и на изменения организационной структуры, финансово-экономических основ, характер взаимоотношений с другими субъектами публичной власти;

12) важным требованием в оценке муниципального образования как субъекта публичной власти является наличие системы гарантий, направленной на реализацию потенциала местного самоуправления и всех звеньев муниципального образования. В числе таких гарантий мы называем — запрет на ограничение прав местного самоуправления; обязательность решений, принятых посредством форм прямого волеизъявления граждан (местный референдум, сходы и собрания граждан, территориальное общественное самоуправление и др.) или с непосредственным участием населения муниципального образования, а также решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; судебная защита местного самоуправления;

13) в качестве еще одного признака муниципального образования как субъекта публичной власти является закрепление за муниципальным образованием комплекса нормативно-властных полномочий, отражающих характер его компетенций. При этом в состав компетенций муниципального образования, помимо вопросов местного значения, необходимо отнести делегированные государственные полномочия. Безусловно, положение и роль муниципального образования в качестве субъекта местного самоуправления и субъекта публичной власти заметно обогатили проблематику муниципального

права в рассматриваемые годы, в ходе этапа реформирования местного самоуправления (середина 2000-х — конец 2010-х гг.)¹.

Вторым радикальным преобразованием в диалектике соотношения муниципального права и местного самоуправления, в целом в системе муниципально-правовых отношений явилось уточнение структуры (системы) местного самоуправления с учетом исторических, местных и иных традиций в субъектах РФ. Не вдаваясь в тонкости и детали этого достаточно иллюстративного и обоснованного муниципального процесса, отметим, что модель структуры муниципальной власти стала более функциональной с элементами учредительного и исполнительно-распорядительного характера, в меру децентрализованная с непосредственным участием населения муниципального образования. В числе основных черт, характеризующих состояние и динамику совершенствования структуры местного самоуправления в рамках рассматриваемого этапа, автор выделяет:

- структура местного самоуправления стала важным и неотъемлемым элементом системы народовластия;
- органы местного самоуправления, как и в целом система местного самоуправления приобрели статус звена в единой системе публичной власти;
- гармоническое сочетание в структуре местного самоуправления управленческих принципов — централизации и децентрализации, с преобладанием того или иного принципа в зависимости от характера решаемых задач и реализации соответствующих функций;
- выявление наиболее эффективной модели функционирования местного самоуправления с учетом региональных механизмов и значимых форм координации действий между звеньями — органами публичной власти — федеральными, региональными и местными;
- учет и реализация в системе местного самоуправления гражданских инициатив и активности, создание условий для участия населения муниципальных образований в управлении муниципальными процессами;
- усиление коллективистских начал и тенденций в функционировании системы местного самоуправления; формирование контуров коллективной формы реализации населением кон-

¹ Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти // Вестн. Рос. нового ун-та. Сер. «Человек и общество». 2021. № 1. С. 140—141.

ституционного права на решение вопросов местного значения, на выражение власти местного сообщества;

- формирование основ территориальной юрисдикции системы публичных институтов муниципальной власти в соответствии с обоснованием территориальной организации местного самоуправления, что позволило обеспечить непрерывность реализации властных функций органов местного самоуправления во времени и универсальный характер управленческой деятельности;
- в ряде случаев тенденция укрупнения муниципальных образований, наметившаяся в середине 2010-х гг. вызвала упразднение муниципальных органов власти для тех поселений, которые объединились в новое гораздо большее муниципальное образование, что в определенной степени ограничивает права населения и его возможности на непосредственное участие в управлении делами муниципалитета;
- наметившаяся тенденция в ряде субъектов Российской Федерации влияния региональных органов государственной власти на формирование отдельных институтов местного самоуправления, в частности главы муниципального образования, путем перехода от процедуры избрания населением к его избранию по конкурсу представительным органом муниципального образования и др. По данной наметившейся тенденции скажем отдельно.

В новых условиях формирования института высшего должностного лица муниципального образования, во-первых, объективно не каждый желающий по причине сложных квалификационных требований к кандидату, может принять участие в конкурсном отборе; а во-вторых, субъекты РФ имеют непосредственные возможности законодательно определять требования к кандидатам на должность главы муниципального образования, что придает характеру конкурсного отбора некую заданность. Учитывая, что составы конкурсных комиссий также определяются как минимум на половину высшим должностным лицом субъекта РФ, то в итоге при легальном варианте формирования должности главы муниципального образования, региональная, а в отдельных случаях и федеральная власть фактически отдалила местное население от участия в образовании данного органа местного самоуправления. Однако заметим, что данная наметившаяся тенденция в определенной мере носит ограниченный характер. В большинстве субъектов РФ остается выборный характер

главы муниципального образования, т.е. по итогам участия избирателей в выборах главы муниципального образования.

Для данной тенденции преобразований характерными являются и иные черты. Названные перемены в практике развития структуры местного самоуправления, безусловно, не могли не сказаться на определенной трансформации публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений. Внесение поправок 2014 и 2015 гг. в Федеральный закон 2003 г. стало подтверждением данных перемен¹.

Третье — уточнение и развитие экономических и финансовых основ местного самоуправления, исходя из собственных возможностей местного самоуправления, а также содействия и оказания помощи со стороны государства и его органов с учетом характера потребностей и вопросов местного значения.

Принципиальная характеристика экономических (финансово-экономических) основ местного самоуправления представлена в главе 8 № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и в целом дает весьма содержательное представление об их потенциале и реальных возможностях в экономическо-финансовой области деятельности институтов местного самоуправления. Главное содержание экономических основ составляют.

1. Имущество, находящееся в муниципальной собственности (это, прежде всего, собственное муниципальное имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы; имущество муниципальных предприятий и организаций; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; имущество муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество). Направленность данной части экономических основ касается, прежде всего, решения вопросов местного значения.

2. Имущество, переданное государством (федеральными и региональными государственными органами) институтам местного самоуправления для осуществления ими отдельных переданных государственных полномочий.

3. Имущество, переданное государством, прежде всего, региональными государственными органами и предназначенное для осу-

¹ 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»».

ществления институтами местного самоуправления их собственных отдельных полномочий.

4. Имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, сотрудников муниципальных учреждений и предприятий в соответствии с нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

5. Имущество, право на пользование которым, предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не могут быть отнесены к вопросам местного значения.

6. Имущество, предназначенное исключительно для решения вопросов местного значения, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий для решения вопросов местного значения.

7. Средства местных бюджетов, его доходная и расходная части.

8. Муниципальные внебюджетные средства.

9. Финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

10. Средства, мобилизуемые на финансовом муниципальном рынке (ссуды, займы, дотации, субвенции, средства самообложения граждан и др.).

В рассматриваемый период система финансово-экономических основ местного самоуправления составила заметную область публично-правового регулирования со стороны муниципального права. В особенности предметом исследования и совершенствования муниципально-правового регулирования стали бюджетные процессы по формированию муниципального бюджета, приватизация муниципального имущества, создание муниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных; вопросы репрофилирования (изменения целевого назначения, либо отчуждения) муниципального имущества; передачи муниципального имущества во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам; процессы муниципального заимствования и развитие системы самообложения граждан, развитие форм муниципального частного партнерства.

Четвертое — наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как и возможностью участия государственных органов в совместном решении вопросов местного значения. В период административной и муниципальной реформ именно в рассматриваемом направлении произошли весьма заметные и наглядные преобразования в системе публично-

правового регулирования муниципально-правовых отношений. В одной группе полномочий, которая традиционно относилась к вопросам местного значения, заметное участие стали принимать органы государственной власти субъектов РФ, а в отдельных случаях и федеральные государственные органы; в других вопросах, которые по логике положения, прежде всего, участвовали государственные органы важную роль стали выполнять институты местного самоуправления. Данная тенденция нашла отражение в Федеральном законе от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «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». Этим законом были закреплены и уточнены:

- понятие и содержание механизма перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- право перераспределения предоставляется субъектам РФ путем принятия соответствующих региональных законов, согласно которым субъекты РФ своими законами вправе перераспределять полномочия, установленные отраслевыми федеральными законами;
- право субъектов РФ своими законами изымать из компетенций муниципальных образований некоторые полномочия по решению вопросов местного значения обращать их к собственному исполнению;
- в случаях проблемных ситуаций и невозможности органами местного самоуправления реализовать свои полномочия субъекты РФ получают право перераспределить эти проблемные полномочия и их разрешить для обеспечения бесперебойного функционирования местного самоуправления;
- вместе с тем данный закон определил группу полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены ни при каких обстоятельствах.

К таковым отнесены — управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка; установление структуры органов местного самоуправления; изменение границ территории муниципального образования; принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание

муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов; обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения; доведение до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации; осуществление международных и внешнеэкономических связей; исключительные компетенции представительного органа муниципального образования и др.¹

Следует подчеркнуть, что данная тенденция публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений нашла заметное воплощение. По официальным данным по состоянию на 2016 год в рамках реализации комментируемого Федерального закона № 136-ФЗ в 40 субъектах Российской Федерации были приняты законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов РФ. В общей сложности такие законы и тенденции передачи полномочий затронули около 8 тыс. муниципальных образований в 67 субъектах РФ.

Анализ показывает, что наиболее часто перераспределяемыми полномочиями были — по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не была разграничена; в сфере территориального планирования, землепользования и застройки; в сферах энерго-, тепло- и водоснабжения; в области здравоохранения, культуры и спорта.

В последние годы данная тенденция — перераспределения полномочий — получила новое звучание: осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; совместное участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в реализации крупных федеральных государственных программ и национальных проектов по устойчивому социально-экономическому развитию российского общества. К таковым направлениям социально-экономического развития на современном этапе относятся: здравоохранение, образование, жилье и городская

¹ Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А., Бышков П.А. Муниципальное право России: Учеб. пособие. М.: РУДН. 2017. С. 231—233.

среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография; всего двенадцать направлений¹.

Каждая из названных и принятых к реализации программ, безусловно, имеет отношение к регионам (органам государственной власти субъектов РФ) и муниципальным образованиям (к местному самоуправлению). Заметим, что окончательный вариант национальных проектов Правительством РФ был утвержден к декабрю 2018 г., параллельно и в последующие месяцы аналогичная работа проводилась в субъектах РФ и в системе муниципального управления. На сегодняшний момент во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях уточнена и принята к реализации система региональных (муниципальных) программ (паспортов) по названным направлениям социально-экономического развития. Большая часть данных программных направлений непосредственно касается большинства муниципальных образований.

В их числе, прежде всего: национальные проекты «Здравоохранение», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (Автодороги), «Повышение производительности труда и поддержка занятости», «Культура», «Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Демография» и др. Иными словами, из 12 ключевых направлений к девяти направлениям социально-экономического развития имеет непосредственное отношение местное самоуправление, его органы и иные институты.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации в качестве первоочередных национальных программных задач названы: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация. Безусловно, в решении данных первоочередных задач важная роль и место в их реализации отводится муниципальному образованию как субъекту публичной власти с его институтами местного самоуправления.

¹ *Дорохов Н.И.* Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования // Вестник Российского нового университета. Серия Человек и общество. 2022. № 1. С. 21—36.

Новый **современный этап** трансформации соотношения муниципального права и местного самоуправления, как и в целом публично-правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления, *возвышения роли муниципального права* в регулировании муниципально-правовых отношений *связан с обновлением Конституции РФ* (2020 г.) и начавшихся самых масштабных конституционных преобразований в России, практически во всех областях общественного развития со времени принятия Основного закона Российского государства. Отметим, что по итогам обновления Конституции РФ было принято 206 поправок, которые, заметим, предполагают принятие 98 федеральных законов. Немалая часть данных поправок имеет непосредственное отношение к муниципально-правовым отношениям, к функционированию системы местного самоуправления.

Анализ содержания конституционных новелл дает возможность все поправки, относящиеся к предмету нашего исследования, выстроить в ряд тематических муниципально-правовых блоков, в их числе:

1. Местное самоуправление в единой системе публичной власти (ст. 71, 80, 131, 132, 133);

2. Роль местного самоуправления в реализации модели социального государства (ст. 71, 72, 75, 75—1);

3. Участие местного самоуправления в реализации социальных стандартов и гарантий (труд и занятость населения, минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум трудоспособного населения, пенсионное обеспечение, индексация пенсий, справедливость и солидарность поколений, обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка, индексация социальных пособий и иных социальных выплат и др.), в обеспечении прав и свобод человека и гражданина (ст. 75 п. 5, ст. 75 п. 6, ст. 75 п. 6; ст. 75-1; ст. 132);

4. Укрепление статуса муниципального образования (ст. 131, ст. 132);

5. Усиление гарантий местного самоуправления на судебную защиту, на компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретов на ограничение прав местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133);

6. Актуализация вопросов местного значения (ст. 132);