

УДК 342.9

ББК 67.401

Т 33

**Т33 Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе (взгляд ученых и практиков) /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Коллективная монография. Ханты-Мансийск. 2022 – 178 с.**

26-27 мая 2022 года в Ханты-Мансийске состоялась юбилейная Всероссийская научно-практическая конференция «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: V ежегодные муниципальные чтения». Конференция (ежегодные муниципальные чтения) проводится в городе Ханты-Мансийске с 2016 года как новый способ выстраивания диалога между представителями науки и органов местного самоуправления. Конференция объединила на своей площадке представителей федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и руководителей муниципальных образований региона, научных и общественных организаций, ведущих ученых и экспертов федерального уровня. Материалы конференции составили основу настоящей книги.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов. Представляет интерес и может быть полезен в практической работе государственных и муниципальных служащих, выборных должностных лиц.

*Подготовлено с использованием справочно-правовой базы «Консультант-Плюс»*

ISBN 978-5-9611-0184-3

© колл авт., 2022

принцип единства публичной власти. Характеристики же местного самоуправления как института правового положения личности нередко уходят на второй план. В частности, для конституционного правосудия это означает уменьшение предпосылок для признания допустимыми конституционных жалоб граждан, связанных с осуществлением прав местного самоуправления. Не случайно в одном из определений Конституционного Суда (по жалобе Н.А. Бобровой), сказано, что проживание гражданина на территории муниципального образования не означает, что на гражданина распространяются права, которые могут быть нарушены. Между тем в Определении КС РФ от 6 марта 2008 года прямо было закреплено, что защита прав и полномочий органа местного самоуправления должна осуществляться через защиту прав граждан, проживающих на территории субъекта местного самоуправления.

В завершение выступления уместно будет привести мысль выдающегося российского историка В.О. Ключевского, связанную с тем, что «в России центр находится на периферии». Думаю, дорогие друзья, центр муниципального развития сегодня находится в Югре, в Ханты-Мансийске. Сердечно поздравляю вас с этим и желаю успешной работы конференции!

### **Территориальные основы местного самоуправления как поиск баланса интересов разных уровней публичной власти**

*Шугрина Екатерина Сергеевна*, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета.

В словосочетании «местное самоуправление» слово «местное», которое означает «место», т.е. содержит указание на территорию, всегда приводится первым. Территориальные основы местного самоуправления – традиционно рассматриваются как один из существенных элементов правового статуса местного самоуправления. Размеры территории имеют большое влияние и тесно взаимосвязаны с иными основами местного самоуправления, такими как организационные, компетенционные или экономические.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П фактически исследовался вопрос о возможности применения

пропорциональной избирательной системы в небольших по количеству депутатов поселениях. Конституционный Суд тогда обратил внимание на то, что размеры территории и небольшое количество распределяемых мандатов приводит к существенному искажению волеизъявления граждан и нарушению избирательных прав, права на местное самоуправление. На основании данной позиции были внесены соответствующие изменения в статью 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В решениях Конституционного Суда РФ сформулировано большое количество позиций, прямо или косвенно касающихся местного самоуправления и его территориальных основ<sup>2</sup>. Именно Конституционный Суд РФ еще в 2000 году подчеркнул, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него

(Постановление от 30 ноября 2000 г. N 15-П).

В новейшей российской истории было принято несколько федеральных законов, в которых был представлен разный подход к пониманию сути муниципальных образований, критериям их создания. Независимо от выбираемой модели территориальной организации местного самоуправления, очевидно, что с одной стороны, территориальные пределы местного самоуправления должны позволять использовать формы непосредственного народовластия (суть САМОуправления), с другой – позволять местному самоуправлению быть жизнеспособным. Анализируя взаимосвязь вида и размера муниципальных образований и фактические возможности жителей использовать формы самоорганизации,

Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что именно городские или сельские поселения более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем

---

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П, от 16 октября 1997 года № 14-П, от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, от 11 июня 2003 года № 10-П, от 21 марта 2007 года № 3-П, от 6 декабря 2018 года № 44-П и др.; Определения от 13 июля 2000 года № 195-О, от 10 июля 2003 года № 289-О, от 3 апреля 2007 года № 171-О-П, от 6 марта 2008 года № 214-О-П, от 18 июля 2019 года № 2176-О от 24 октября 2019 № 2955-О и др. Есть и различные обобщения практики

Конституционного Суда РФ. См., напр.: Шугрина Е.С. Позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам, возникающим в сфере местного самоуправления // в кн.: Федеральный судебник - 2021. В 2-х томах. Т.2. М., 2021. С. 409- 457; Шугрина Е. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России "Местное самоуправление" // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 19 – 29.

муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества (Постановление от 01.12.2015 № 30П).

Еще в 1997 году Конституционный Суд РФ указал, что определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (Постановление от 24.01.1997 № 1-П). Позже Суд добавил, что модель территориальной организации местного самоуправления, связывающая все субъекты Российской Федерации единообразными требованиями и ограничивающая самостоятельное определение ими территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, обуславливает необходимость использования правовых средств, обеспечивающих в системе действующего правового регулирования учет и согласование местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых наряду с решением вопросов местного значения реализуются значимые с точки зрения государства в целом или субъекта Российской Федерации публичные задачи (Постановление от 01.12.2015 № 30-П).

Можно выявлять большое количество нюансов и значимых аспектов в вышеприведенных позициях, но хотелось бы обратить внимание на следующее:

- местное самоуправление должно быть приближено к населению;
- органы государственной власти субъекта РФ ограничены в выборе территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление и связан выбором используемых правовых средств воздействия на соответствующие отношения;
- необходим поиск баланса, согласование местных и государственных интересов, реализуемых на территории муниципального образования.

Рассмотрим эти аспекты более подробно.

*Местное самоуправление должно быть приближено к населению.* «Близость к населению» в данном случае означает приближение к фактическому месту проживания. Не случайно в статье 1 Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) муниципальное образование определялось как населенная территория. Иными словами, это территория, имеющая свое собственное постоянное население, которое заинтересовано в развитии данной территории. А это, в свою очередь означает, что есть определенная взаимосвязь и

взаимозависимость вида муниципального образования и вида населенного пункта.

Нужно отметить, что в практике Конституционного Суда РФ многократно поднимались вопросы соотношения муниципального территориального и административно-территориального устройства субъектов РФ. Еще в 1997 году в Постановлении от 03.11.1997 № 15-П Конституционный Суд РФ обосновал, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно - территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Действительно, эти процедуры имеют разные цели, регулируются разными законодательными актами, имеют разные этапы и иные отличия. Но во всех законах о местном самоуправлении муниципальное образование определяется через установление соотношения с населенными пунктами.

В первоначальной редакции части 1 статьи 131 Конституции РФ говорилось, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Возникает вопрос: термин «поселение», использованный в приведенной норме, - это указание на административно-территориальную единицу или вид муниципального образования? Любопытно, что при проработке проекта федерального закона о введении муниципальных округов в 2018-19 году этот вопрос активно обсуждался в экспертном сообществе, высказывались предложения и приводились обоснования необходимости более четкого регулирования данного понятия на федеральном уровне. Ситуация усугублялась тем, что для целей осуществления градостроительной деятельности, землепользования и застройки городские и сельские поселения длительное время рассматривались именно как вид населенных пунктов<sup>3</sup>, но не вид муниципального образования

В Федеральном законе № 154-ФЗ термин «город» рассматривался как синоним термину «муниципальное образование» (см., напр.: ч. 3 ст. 12)<sup>4</sup>. В Федеральном законе № 131-ФЗ, который разрабатывался с учетом практики Конституционного Суда РФ, содержатся иные формулировки.

Действующая редакция Конституции РФ после определенных изменений 2020 года звучит следующим образом: «местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований, виды которых

---

<sup>3</sup> См., напр.: Приказ Минстроя России от 30.12.2016 N 1034/пр (ред. от 10.02.2017) "Об утверждении СП 42.13330 "СНиП 2.07.01-89\* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений".

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Бабичев И.В., Шугрина Е.С., Мадьярова А.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения //Местное право. 2018. № 3. С. 3-15.

устанавливаются федеральным законом». Выше обозначенная коллизия уже исключена, однако, несмотря на это очевидно, что значение соотношения административно-территориального устройства и муниципальной организации не исчезло. В связи с этим нужно отметить, что профильный комитет Государственной Думы давно и последовательно говорит о том, что правовое регулирование этих вопросов должно осуществляться именно на федеральном уровне.

*Органы государственной власти субъекта РФ ограничены в выборе территориального уровня, на котором осуществляется местное самоуправление.* Пределы правового регулирования территориальных основ местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ обозначены в Федеральном законе № 131-ФЗ, решениях Конституционного Суда РФ.

Например, именно Конституционный Суд обратил внимание на то, что, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, субъект РФ не вправе действовать произвольно, а должен - с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей - соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2.04.2002 № 7-П, от 29.03.2011 № 2-П, от 18.05.2011 № 9-П). Следствием этого является обязательное использование форм непосредственного народовластия при формировании органов местного самоуправления первичного уровня, а также при изменениях территориальной организации местного самоуправления. И данный вывод также регулярно звучит в практике Суда.

Эта позиция, сформулированная более 10 лет назад, начинает получать новое звучание в контексте развернувшихся дискуссий по проекту Федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (далее – Проект № 40361-8). Стали появляться отдельные высказывания о том, что местное самоуправление можно осуществлять через систему органов территориального общественного самоуправления, сельских старост.

Законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения (Постановление от 18.05.2011 № 9-П). Но при этом предоставление органам

государственной власти субъектов РФ определенной свободы усмотрения не означает полное самоустранение федеральных органов государственной власти; при необходимости должна быть оперативная и внятная реакция органов власти федерального уровня.

В этой связи определенный интерес представляет анализ правоприменительной практики, которая складывалась на основе двух федеральных законов о местном самоуправлении. Федеральным законом № 154-ФЗ предусматривалось одноуровневое местное самоуправление. Однако, ряд субъектов РФ вводили у себя многоуровневость местного управления и самоуправления (см., напр., модели, складывавшиеся в Алтайском крае, Новосибирской области, Ставропольском крае, Республиках Коми, Удмуртия и др.); одна из причин – стремление сохранить исторически сложившиеся управленческие связи. С принятием Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление везде должно было стать двухуровневым, однако ряд субъектов РФ пошли иным путем (см., напр.: Сахалинская, Калининградская, Магаданская, Московская области и др.).

По данным СПС КонсультантПлюс по состоянию на середину мая 2022 года полностью одноуровневым является местное самоуправление в 7 субъектах РФ (Удмуртская Республика, Республика Чувашия, Ставропольский край, Калининградская область, Магаданская область, Московская область, Сахалинская область). Еще несколько субъектов РФ практически полностью перешли на одноуровневое местное самоуправление (Пермский край, Вологодская, Кемеровская, Курганская, Тверская области). На территориях 28 субъектов РФ в сельской местности есть одноуровневое местное самоуправление (в это число включены Московская и Сахалинская области, в которых муниципальное округа формально не созданы, но местное самоуправление является одноуровневым за счет наличия исключительно городских округов). Если к этой цифре прибавить города федерального значения, в которых местное самоуправление является также одноуровневым, то получится 31 субъект РФ, в которых есть одноуровневое местное самоуправление.

Иными словами, получается, что независимо от модели местного самоуправления, предусмотренной в федеральном законе, органы государственной власти субъектов РФ принимают решения, фактически отражающие собственные политические интересы, региональные и исторические особенности. В таких условиях важно предусматривать не количество уровней местного самоуправления, но критерии формирования муниципальных образований, гарантии реализации права на местное самоуправление («соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления»). Значительное количество таких критериев было сформулировано в решениях Конституционного Суда РФ, которые не сложно обобщить и использовать при работе над Проектом № 40361-8.

*Поиск баланса, согласование интересов разных уровней публичной власти.* Мы давно привыкли к тому, что «вопросы местного значения» — это, прежде всего, вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения, отнесенных к таковым уставом муниципального образования. Сразу возникает набивший оскомину вопрос: насколько эта теоретическая конструкция соответствует фактическому перечню вопросов местного значения и соотносится с возможностями муниципального образования (например, включение в число вопросов местного значения вопросов, связанных с терроризмом, чрезвычайными ситуациями и т.п.)?

Одновременно с этим в последние годы все более отчетливо проявляются и иные тенденции. Улучшение качества жизни, о котором говорится в майских указах Президента РФ и которое становится определяющим в деятельности органов публичной власти, является комплексным, многоаспектным явлением. Все чаще приходится сталкиваться с тем, что с одной стороны, например, благоустройство территории – очевидный вопрос местного значения, с другой – принимается национальный проект, государственная программа, в которой о комфортной городской среде говорится как о деятельности федеральных органов государственной власти.

В последнее время все сильнее проявляется новая тенденция: вопрос, традиционно относящийся к вопросам местного значения, требует существенного финансирования для своей реализации (переселение из аварийного жилья, замена или капитальный ремонт коммунальных сетей, улучшение качества дорожной сети, трансформация общественных пространств и т.п.). Данные вопросы являются элементами качества жизни, поэтому из федерального бюджета путем принятия национальных проектов, государственных программ и с использованием иных подобных механизмов выделяются средства на решение этих вопросов. Означает ли выделение финансирования то, что данный вопрос становится вопросом государственного значения? Нет, не означает, хотя органы власти, выделяющие финансирование, устанавливают условия его использования и контролируют полученные результаты (напрашивается ревизия конструкции юридической ответственности органов публичной власти за решение данных вопросов, которые формально по-прежнему называются вопросами местного значения). Но требуют новых механизмов взаимодействия разных уровней публичной власти, которые совместно как равноправные партнеры решают единую общегосударственную задачу.

Конституционный Суд РФ регулярно говорит о важности поиска балансов между местными и государственными интересами. Механизмы поиска баланса интересов могут быть разными<sup>5</sup>. Можно одну ценность

---

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Местное самоуправление на весах конституционных ценностей //Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2. С. 21-31.



принести в жертву другой ценности или каждую ограничить по чуть-чуть, а можно найти новый вариант, когда баланс устанавливается в совершенно иной плоскости. Последнее означает поиск нового пути, который приведет к раскрытию обеих ценностей. В результате и интересы государственной власти будут учтены, и местного самоуправления.

В качестве одного из примеров компромисса между разными конституционными ценностями и интересами является принцип сочетания поселенческого и территориального самоуправления, который был сформулирован Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18.05.2011 № 9-П. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «федеральный законодатель исходил из действующей в Российской Федерации системы местного самоуправления, основанной на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения, что соотносится со статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации как в городских, сельских поселениях, так и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Суд обратил внимание на то, что на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых - удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения. Муниципальный район по своей правовой природе - это муниципальное образование, которое объединяет другие муниципальные образования (поселения), и одновременно - это публично-территориальная единица, органы которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом Российской Федерации».

Представляется целесообразным учесть данную позицию и в Проекте федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти". Малоэффективно устанавливать количество уровней местного самоуправления. Практика субъектов РФ показывает, что в любом случае будет отход от установленной единообразной модели. Поэтому очень важно не столько предусматривать обязательную ликвидацию всех поселений, предполагая, что муниципальные округа будут создаваться в границах существующих муниципальных районов (пункт 1 части 3 статьи 88 Проекта № 40361-8), но устанавливать обязанности для органов государственной власти субъектов РФ в переходный период проводить финансово-экономические расчеты и иные обоснования укрупнения, обязательного обсуждения с жителями планируемых изменений.

Большое значение должны иметь гарантии доступа к услугам, которые получают жители на укрупняемых территориях от органов местного самоуправления, инфраструктурная связность и транспортная доступность территорий, реальное развитие форм участия населения в местном самоуправлении. Как уже говорилось в самом начале, переход на одноуровневость местного самоуправления теснейшим образом связан с организационными, компетенционными, экономическими основами местного самоуправления, механизмами взаимодействия разных уровней публичной власти, а, следовательно, и с условиями качества жизни граждан, их социальным самочувствием.

**К современным проблемам сущности и пределов местного самоуправления и поиск ориентиров эффективности публичных властей**

*Тимофеев Николай Семенович*, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Развитие конституционной науки предопределено конституционноправовыми преобразованиями последних лет. Промежуточные результаты многолетнего опыта реформирования государственных и муниципальных публичных властей свидетельствуют о постепенном погружении в состояние глубокого кризиса. Об этом свидетельствует как нестабильное законодательство, характеризующееся хаотичным характером изменений, так и отсутствие целостной взаимосвязанной государственной политики и в государственном, и в муниципальном строительстве.

Конституционные изменения в части обеспечения единства государственных и муниципальных властей свидетельствуют об осознании необходимости конструктивного диалога властей и построения целостной концепции взаимодействия как ныне «единых публичных властей» и общества. Постоянно усложняющаяся система отношений обусловлена как историческими особенностями развития России, так и современными проблемами реализации народного суверенитета.

Конституционная реформа не завершена. Конституционные новеллы призывают к ее продолжению. Приветствуя явно патерналистский характер новелл, следует обратить внимание на то, что конституционная модернизация носит, прежде всего, административно-бюрократический, но не и политико-демократический характер.

Об этом свидетельствуют многочисленные публичные обсуждения как проектов конституции, так и закона об «Общих принципах организации