

Татьяна Бялкина Михайловна

Доктор юридических наук, доцент;

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»; Россия,
tbalkina@yandex.ru

УДК.352.071.2(470+517)

Original research paper

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя России, форму народовластия, в рамках которой население в формах непосредственной или представительной демократии самостоятельно решает вопросы местного значения. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

За время, прошедшее после принятия Конституции РФ в 1993 году, институт местного самоуправления неоднократно подвергался реформированию. В статье анализируются актуальные проблемы местного самоуправления, обусловленные проведением очередного этапа муниципальной реформы. Анализируются вопросы народного представительства в современном российском самоуправлении; тенденции развития структуры органов местного самоуправления и вопросы их формирования; проблемы территориальной организации местного самоуправления в связи с появлением новых видов муниципальных образований; новые подходы к правовому закреплению и осуществлению компетенции местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, народное представительство, выборные органы местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, глава муниципального образования, высшее должностное лицо муниципального образования, преобразование муниципальных образований; вопросы местного значения, перераспределение полномочий.*

Byalkina Tatiana Mikhailovna

Head of the Department of constitutional and municipal law, doctor of law,
Professor; (Voronezh state University); Russia, Voronezh

**SOME ASPECTS OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE OF
MUNICIPAL REFORM**

Abstract

The Constitution of the Russian Federation enshrines local self-government as one of the foundations of the constitutional system of Russia, a form of democracy in which the population in the forms of direct or representative democracy independently solves issues of local importance. Local self-government bodies are not included in the system of public authorities.

Since the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993, the Institute of local self-government has been repeatedly reformed. The article analyzes the current problems of local government, due to the next stage of municipal reform. The questions of people's representation in the modern Russian self-government are analyzed; trends in the development of the structure of local self-government bodies and issues of their formation; problems of territorial organization of local self-government in connection with the emergence of new types of municipalities; new approaches to the legal consolidation and implementation of the competence of local government.

***Key words:** local self-government, people's representation, elected bodies of local self-government, representative body of local self-government, elected official of local self-government, head of municipal formation, the highest official of municipal formation, transformation of municipal formations; questions of local value, redistribution of powers.*

Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации весь период своего существования находится в ситуации перманентного реформирования. За

относительно короткий по историческим меркам срок оно переживает уже четвертый этап своего реформирования¹.

Несмотря на различие целей, задач, особенностей каждого из этапов муниципальной реформы, их все объединяет одна общая черта. В рамках каждого этапа происходит коррекция роли субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления, меняется представление о возможностях и пределах воздействия на него со стороны региональных органов государственной власти, в том числе об объеме и направлениях правового регулирования самоуправленческих отношений нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Создание местного самоуправления в России как самостоятельного института публичной власти в начале 1990-х годов само по себе было составной частью реформирования всей российской государственности. Принятие в 1991 году закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»² и последующие закрепление в Конституции РФ 1993 года³ идей и принципов местного самоуправления стало констатацией того факта, что местное самоуправление в Российской Федерации де-юре имеет место быть. Конкретизация, детализация конституционных положений о местном самоуправлении, закрепление правовых механизмов их реализации было осуществлено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. № 154-ФЗ⁴. Этот закон относил к полномочиям органов государственной власти субъектов российской Федерации довольно внушительный перечень вопросов в области местного самоуправления, по которым они принимали свои законы.

¹ Необходимо уточнить, что в данном случае основой выделения этапов муниципальной реформы является принятие нового либо существенное изменение действующего федерального законодательства о местном самоуправлении. На этом основании первый этап связан с принятием закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 году; второй этап начинается после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 году; начало третьему этапу положило принятие нового Федерального закона с этим же названием в 2003 году; наконец, изменения и дополнения, внесенные в данный Федеральный закон в 2014-2017 годах, дают основание говорить о новом, четвертом этапе реформирования местного самоуправления.

² Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 29. Ст.1010.

³ Конституция Российской Федерации: Принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (в редакции федер. конст. законов о поправках от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // pravo.gov.ru

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст.3506.

Вполне естественно, что практика реализации данного закона выявила целый ряд проблем, особенно учитывая новизну данной системы отношений для нашего государства и общества. Помимо вполне понятного и объяснимого разнообразия организационных моделей местного самоуправления в различных российских регионах, появилась проблема систематического нарушения прав местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нарушение самостоятельности, организационной обособленности и иных важнейших конституционных принципов организации и деятельности данного института народовластия. Постепенное нарастание количества таких нарушений могло привести к изменению качества всей системы муниципальной власти, поэтому стала необходимой корректировка соответствующего законодательства. Так в 2001 году началась, наряду с административной, очередная муниципальная реформа, результатом которой стало принятие нового Федерального закона с прежним названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)⁵. Одна из его особенностей заключалась в существенном ограничении возможностей регионов в части их влияния на местное самоуправление. Все основополагающие вопросы организации и функционирования муниципальной власти устанавливались непосредственно в Федеральном законе № 131-ФЗ. Субъекты Российской Федерации принимали свои законы только в случаях, прямо указанных в федеральном законодательстве, а этих случаев по сравнению с прежним законом стало значительно меньше.

В Федеральный закон № 131-ФЗ практически сразу же после принятия стали регулярно вноситься многочисленные изменения и дополнения, характер которых был весьма разнообразным. Какие-то из поправок были направлены на совершенствование функционирования отдельных институтов муниципальной власти либо носили просто редакционный характер, некоторые существенным образом меняли складывавшуюся систему местного самоуправления. Тем не менее, в целом этот процесс вписывался в концепцию, закрепленную Федеральным законом № 131-ФЗ в октябре 2003 года, в которой приоритет в регулировании отношений местного самоуправления принадлежал федеральным органам государственной власти. Сам закон существенно увеличился в объеме, что позволяет считать его не столько законом об общих принципах, сколько актом, имеющим характер конкретного, весьма подробного, порой просто детального регулирования соответствующих общественных отношений.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.

Ситуация поменялась коренным образом после принятия Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ⁶, после чего научное, экспертное сообщество, а также практические работники сделали вывод о начале нового, уже четвертого этапа муниципальной реформы. Особенностью данного этапа стало существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в развитии местного самоуправления на своей территории, увеличение возможности регулирования региональными законами значительного числа вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления. Причину подобных изменений объясняют по-разному. Вот мнение по этому поводу В. Кидяева, председателя Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления: «Суть этого этапа – расширение прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления. Мы видим, что региональная власть изменилась, она стала более зрелой и ответственной, регионы получили дополнительные права. Так и должно быть в федеративном государстве»⁷.

Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в правовом регулировании организации и деятельности местного самоуправления объективно обусловлено федеративной природой нашего государства, необходимостью учета особенностей различных регионов, их экономического, демографического, социально-культурного и иного потенциала. Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ).

Возможность изменения объема и содержания полномочий субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления в зависимости от особенностей конкретно-исторического этапа развития государства является вполне оправданной и даже необходимой при условии, что при этом не нарушаются базовые конституционные принципы, лежащие в основе

⁶ 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»: федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст.2770.

⁷ Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений. Материалы парламентских слушаний в Госдуме России «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» // Муниципальная власть. 2015. № 3. С.7.

функционирования государственных институтов. В отношении местного самоуправления как конституционного института народовластия таким принципом является, прежде всего, принцип его самостоятельности. Статья 12 Конституции РФ предусматривает: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». И далее, в статье 130 говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Таким образом, оценивая те или иные преобразования, связанные с вариантами государственного участия в местном самоуправлении, необходимо исходить из того, что оно самостоятельно в решении вопросов местного значения, что населению гарантируется возможность участвовать в его осуществлении в различных организационно-правовых формах, в том числе путем реализации права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, и что без надлежащих оснований, предусмотренных Конституцией РФ, ограничения этих прав недопустимы ни федеральными законами, ни, тем более, законами субъектов Российской Федерации. Иными словами, субъекты Российской Федерации, получив дополнительные возможности влияния на местное самоуправление, должны демонстрировать те самые качества зрелости и ответственности при принятии своих законов по вопросам организации муниципальной власти, о которых было сказано выше, руководствуясь при этом интересами развития именно местного самоуправления, повышения его эффективности в решении вопросов местного значения.

На основе данных подходов проанализируем последние новеллы федерального законодательства по некоторым аспектам организации и деятельности местного самоуправления, а также результаты, к которым приводит их практическая реализация в ряде российских регионов.

1. Народное представительство в местном самоуправлении.

Тема народного представительства особенно актуальна для местного самоуправления, поскольку данная система организации местной власти предполагает, что носитель власти – народ или точнее, население определенной территории, самостоятельно решает вопросы основные вопросы своего жизнеобеспечения. Самоуправление означает совпадение субъекта и объекта управленческой деятельности, максимально широкую возможность использования форм непосредственной демократии в процессе решения вопросов местного значения, подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления основному носителю власти – населению, местному сообществу.

В современных условиях, несмотря на важность и значимость форм непосредственной демократии, местное самоуправление осуществляется, прежде всего, посредством специально создаваемых для этого органов муниципальной власти. При этом важно соблюдать демократические принципы их организации и деятельности, подконтрольность и подотчетность населению, эффективно использовать предусмотренные законодательством формы участия жителей в решении местных вопросов.

Отмеченные характеристики местного самоуправления в целом, а также органов местного самоуправления как органов народного представительства, в частности, относятся скорее к некой идеальной модели организации муниципальной власти и представляют собой в условиях современной российской действительности юридическую фикцию. Рассматривая идею народного представительства как фикцию в конституционном праве, В.И. Ерыгина отмечает: «Фикция народного представительства выполняет функцию нормативного, психологического, идеологического воздействия на общественные отношения, на чувства, сознание, действия людей. Она виртуально наделяет население страны правом на власть, на передачу этой власти и выражение общественного мнения от имени всего народа избранным лицам. Данная фикция конструирует несуществующие условные реальности, в частности, подает как данность идею о государственном аппарате как народном представительстве»⁸.

Анализ возможностей обеспечения подлинного народного представительства в российском местном самоуправлении необходимо начать с его правовой основы, и прежде всего, с Конституции Российской Федерации. В основном законе государства содержится не так уж много положений относительно народного представительства в местном самоуправлении. В данном контексте можно процитировать статью 3, которая говорит о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 32, закрепляющая право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, презюмирует наличие выборных органов местного самоуправления, что далее подтверждается статьей 130, закрепляющей, что местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления.

Какие именно выборные органы должны быть в муниципальных образованиях, как именно они должны избираться, как должны строиться их взаимоотношения с иными, невыборными органами местного

⁸ Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С.24.

самоуправления, и самое главное, с населением, которое представляют выборные органы муниципальной власти, и какие из них имеют право считаться органами народного представительства – на эти и другие аналогичные вопросы Конституция РФ ответов не содержит, предоставляя законодателю право урегулировать соответствующие отношения в текущем законодательстве.

Местное самоуправление в современной России – относительно новое явление, поэтому законодателю необходимо учитывать весьма широкий спектр обстоятельств, регулируя вопросы организации и деятельности местного самоуправления в соответствующих нормативных правовых актах. На наш взгляд, к ним относятся следующие моменты:

- следование общепризнанным принципам местного самоуправления, закрепленным в международных актах, ратифицированных Российской Федерацией, прежде всего, в Европейской Хартии местного самоуправления;

- учет российских особенностей, российской ментальности в процессе правового регулирования местного самоуправления. Как известно, местная власть осуществляется с обязательным учетом местных условий, национальных, исторических, культурных и иных особенностей и традиций. В мире существует множество моделей, вариантов организации местной власти, называющихся местным самоуправлением, и не все из них могут быть в силу разных причин применены в России;

- анализ и использование собственного исторического опыта, предшествующей практике функционирования местной власти как в дореволюционный период (опыт земства), так и положительные моменты из практики местных органов советского периода;

- учет особенностей конкретного исторического этапа развития государства, его финансовые, экономические условия для реализации своих основных задач, в том числе осуществления эффективной муниципальной политики, обеспечивающей необходимые возможности деятельности местного самоуправления и некоторые другие аспекты.

Очевидно также, что законодотворчество в сфере местного самоуправления должно опираться на научно-теоретические наработки ученых – специалистов в области муниципального права и муниципального управления. Однако описанная модель развития законодательства о местном самоуправлении является, скорее, благим пожеланием, мечтой о «прекрасном далеком», поскольку и близкое прошлое, и сегодняшнее настоящее далеки от идеала. Постконституционное развитие законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации показало, что четкого представления о том, какой должна быть местная власть в России, нет ни у представителей центральной власти, ни у муниципального научного сообщества, которое так и не сформировало единой, поддерживаемой

большинством теоретической концепции о сущности российского местного самоуправления в целом, и об институте народного представительства в частности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ говорил об обязательном наличии *представительного органа*, который в статье 1 определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В статье 15 данного закона закреплялось, что представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В статье 1 говорилось также о выборном должностном лице местного самоуправления как должностном лице, избранном населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенном, согласно уставу муниципального образования, полномочиями на решение вопросов местного значения. К числу этих выборных должностных лиц относился и глава муниципального образования, должность которого могла быть предусмотрена уставом муниципального образования. Избранный населением глава муниципального образования мог быть наделен уставом муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях (статья 16).

Таким образом, прежний закон о местном самоуправлении называл два выборных органа, не ограничивая возможности муниципальных образований создавать и иные органы местного самоуправления, в том числе и выборные. Причем статус главы муниципального образования был описан в самых общих чертах, полномочия представительства за ним не закреплялись, а про местную администрацию вообще ничего не было сказано.

Новый Федеральный закон № 131-ФЗ в качестве выборных также называет представительный орган местного самоуправления и главу муниципального образования. Отличия от предыдущего состоят в том, что главу муниципального образования закон также относит к обязательным органам местного самоуправления, более детально регламентирует его статус, в том числе наделяет его полномочиями представительства муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального

образования.

Новацией Федерального закона № 131-ФЗ, особенно его последней редакции, стало закрепление *новых вариантов формирования* выборных органов местного самоуправления. Новшества касаются муниципальных образований, состоящих из других муниципальных образований, а именно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Для них, помимо прямых муниципальных выборов, предусмотрена возможность формирования представительных органов из представителей органов местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований. В муниципальных районах такими представителями являются главы поселений и депутаты, избранные представительными органами поселений из своего состава. В городских округах с внутригородским делением в состав городского представительного органа могут входить только депутаты представительных органов внутригородских районов (статья 35).

Несмотря на такой многоступенчатый вариант формирования, представительный орган в любом случае должен состоять из лиц, прошедших процедуру *выборов населением* в своих первичных муниципальных образованиях на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, иначе он не будет обладать качествами народного представительства. О последнем обстоятельстве следует сказать подробнее.

В феврале 2015 года статья 36 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена нормой о том, что глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса⁹. Порядок проведения конкурса установлен частью 2.1 статьи 36, которая практически дословно совпадает с содержанием части 5 статьи 37, закрепляющей процедуру проведения конкурса на должность главы местной администрации. Только по результатам одного конкурса представительный орган муниципального образования *избирает* главу муниципального образования, а по итогам другого конкурса - *назначает* главу местной администрации. Таким образом, полностью нивелируются различия между процедурами выборов и назначения. По смыслу данной нормы, выборным должностным лицом муниципального образования (причем высшим должностным лицом) может считаться лицо, к избранию которого население муниципального образования не имеет вообще никакого отношения. А может

⁹ Федеральный закон «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» от 03.02.2015 N 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст.886.

ли такое должностное лицо считается *представителем* муниципального образования?

Вот такая позиция изложена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 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 Думы¹⁰. В пункте 4.3 данного постановления отмечается сформулированная ранее правовая позиция о возможности формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличном от муниципальных выборов порядке, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа *народного представительства* (курсив мой – Т. Бялкина), что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах - глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. И далее Конституционный Суд делает следующий вывод: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления - в системе действующего правового регулирования - к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства.

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из *представителей* (курсив мой – Т. Бялкина) поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, - иное противоречило бы выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года N 9-П и сохраняющей свою силу

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 50. - Ст.7226.

правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением».

Хотелось бы еще раз обратить внимание на тезис Конституционного Суда РФ о том, что основания причислять такого главу муниципального образования к выборным должностным лицам местного самоуправления дает лишь система действующего правового регулирования, т.е. внесенные в законодательство в феврале 2015 года и весьма спорные поправки. Не станет черное белым, если так велено будет считать даже в федеральном законе. Есть объективные законы демократической организации публичной власти, которые вряд ли возможно отменить одним росчерком пера.

Таким образом, глава муниципального образования, не прошедший процедуру выборов населением, не может обладать функцией *народного представительства*. Поэтому возникает необходимость более внимательно проанализировать формулировку пункта первой части четвертой статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой закреплено полномочие главы муниципального образования представлять данное муниципальное образование в отношениях с иными субъектами. Иными словами, народное представительство и представительство муниципального образования – это одно и то же, или это разные виды представительства?

Представительство в праве – достаточно распространенное и многообразное явление. Как отмечает О.И. Баженова, современному праву известно несколько видов представительства, каждый из которых решает проблему волеизъявления применительно к общественному явлению особой природы. Народное представительство как основа представительной демократии позволяет сформировать либо коллегиальный орган (например, законодательный (представительный) орган) в целях обсуждения, выработки решений от имени и в интересах неопределенного круга лиц (народа, населения), но, как правило, не исполнять их, либо единоличный орган, обладающий в том числе полномочиями представлять интересы этого круга лиц в отношениях с третьими лицами. Кроме того, широкое распространение в праве получило гражданско-правовое представительство, когда, получив полномочия, представитель вправе вступать в юридические отношения с третьими лицами от имени и в интересах представляемого¹¹.

Представителем муниципального образования в гражданско-правовых отношениях могут выступать различные органы и должностные лица местного самоуправления. Так, в соответствии со статьей 41 Федерального закона №

¹¹ См.: Баженова О.И. Органы муниципального образования как его представители: к постановке проблемы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С.66.

131-ФЗ от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, проблема заключается в том, каким именно субъектом рассматривать муниципальное образование. Если его считать обычным юридическим лицом, то в этом случае любое должностное лицо может быть его представителем, если оно будет наделено соответствующими полномочиями уставом данного муниципального образования. Данный подход закреплён в гражданско-правовых отношениях. В соответствии с частью второй статьи 124 Гражданского кодекса РФ к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Статья 125 Гражданского кодекса РФ закрепляет, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Однако вопросы народного представительства регулируются не частным, а публичным правом. В соответствии с положениями муниципально-правовой теории муниципальное образование выступает пространственной границей самостоятельного осуществления населением местного самоуправления как в формах непосредственной, так и представительной демократии. Это не просто территория как часть земной поверхности, не обычный географический объект, а политико-территориальная единица, на которой ее жители реализуют принадлежащую им муниципальную власть. Поэтому представитель муниципального образования – это представитель населения данного муниципального образования. В этом качестве могут выступать *только выборные* коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления. Ими могут быть представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования, избранный либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Иными словами, легитимация главы муниципального образования в качестве народного представителя должна осуществляться населением.

Исходя из нынешних российских реалий, когда де-юре избрание через конкурсную комиссию, а де-факто назначение главы муниципального образования получает все большее распространение (рассмотрение причин этого явления выходит за рамки данной статьи), необходима некоторая коррекция Федерального закона № 131-ФЗ с целью приведения

соответствующих положений в рамки обычной логики и здравого смысла. Понятие «глава муниципального образования» должно относиться только к лицу, избранному либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. Поэтому целесообразно вернуться к существовавшей до 2003 года ситуации, когда глава муниципального образования не являлся обязательным элементом структуры органов местного самоуправления. Если есть практическая необходимость сосредоточить всю полноту властных полномочий в руках лица, занимающего должность главы местной администрации по контракту, то статусом высшего должностного лица в муниципальном образовании должен наделяться именно глава местной администрации. Должность главы муниципального образования в этом случае становится лишней.

Соответствующие полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица, предусмотренные частью 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, за исключением полномочий публичного представительства муниципального образования, в данной ситуации будет осуществлять глава местной администрации. Он как руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления действует от имени муниципального образования в гражданско-правовых отношениях, как это и предусмотрено частью первой статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ.

Иными словами, следует законодательно закрепить, что высшее должностное лицо муниципального образования – это либо выборное должностное лицо (глава муниципального образования), либо лицо, назначенное представительным органом местного самоуправления по контракту (глава местной администрации).

Функции народного представительства в случае, если высшим должностным лицом муниципального образования является глава местной администрации, назначенный по контракту, должен осуществлять представительный орган муниципального образования. Именно ему принадлежит право выступать от имени населения в публично-правовых отношениях. Это позволит вернуть данному органу его роль основного органа местного самоуправления, исполняющего в системе муниципальной власти наиболее значимые, в том числе исключительные полномочия; органа, которому подотчетны все остальные органы местного самоуправления, включая и главу муниципального образования.

2. Структура органов местного самоуправления.

В соответствии с новой редакцией ч.3 ст.34 Федерального закона № 131-ФЗ 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. Иными словами, пределы самостоятельности муниципальных образований в указанных вопросах ограничены вариантами, предусмотренными для них соответствующими региональными законами.

Законами субъектов РФ устанавливаются также наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), с учетом исторических и иных местных традиций.

Частью 3 ст.23 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что 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. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Исходя из демократических начал местного самоуправления, его конституционных принципов логично полагать, что необходимость учета особенностей различных муниципальных образований, местных традиций относится не только к установлению наименований органов местного самоуправления, но и к остальным вопросам правового регулирования организационной системы местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации. Они должны предлагать муниципальным образованиям хотя бы минимальную возможность выбора способа формирования органов местного самоуправления, определения срока их полномочий. К сожалению, на практике субъекты Российской Федерации нередко устанавливают единственно возможный вариант действий, причем не всегда оптимальный для муниципального образования.

В уже упомянутом выше постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П по данному вопросу было подчеркнуто, что конституционно оправданным можно считать установление особенностей организации и осуществления местного самоуправления в части степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка

формирования органов местного самоуправления в отношении муниципальных районов, городских округов (непосредственно или в составе определенной категории, вида), которые составляют верхний уровень территориальной организации местного самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в том числе в связи с наличием на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение), а также в отношении иных муниципальных образований, которые непосредственно или в составе определенной территории обладают особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе.

В случае применения безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления для отдельных городских округов, муниципальных районов, а также городских поселений с большой степенью концентрации государственных функций и задач, сопоставимых с городскими округами, такое установление должно основываться на нормативных критериях, закрепленных в законе субъекта Российской Федерации.

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов.

По результатам данного решения Минюстом России проводится мониторинг законов субъектов РФ в части установления безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. По сведениям Минюста России, законы 7 субъектов РФ соответствовали решению Конституционного Суда РФ изначально; в 56 субъектах РФ законы приведены в соответствие с решением Суда; в 22 субъектах РФ эта работа находится в завершающей стадии¹².

¹² Цит. по: Шугрина Е.С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. С.38.

3. Территориальная организация местного самоуправления.

В законодательстве появился новый вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образуются внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Субъекты Российской Федерации получили право самостоятельно придавать статус муниципальных образований административно-территориальным единицам в составе крупных городов (внутригородские районы), преобразовывая тем самым городские округа в двухуровневые муниципальные образования. Получать согласие населения на это не требуется, данное преобразование осуществляется с учетом мнения населения. Иными словами, мнение населения в этом случае носит не императивный, а консультативный характер.

Это нововведение объяснялось необходимостью приблизить муниципальную власть к населению, увеличив в крупных городах количество органов местного самоуправления, местных депутатов, и сделав ее тем самым более доступной. Предполагалось, что на этом основании повысится активность жителей, расширятся возможности их участия в решении местных проблем. Однако предусмотренные в законодательстве процедуры участия населения в местном самоуправлении, при должном внимании к ним со стороны муниципальных органов, позволяли и раньше поддерживать тесные связи с населением, используя его потенциал в целях развития муниципального образования. Ничто не препятствует, при необходимости, увеличивать численность депутатов в представительных органах крупных городов, создавать территориальные депутатские группы, с их помощью развивать территориальное общественное самоуправление и т.п.

К настоящему времени только три субъекта Российской Федерации провели подобное преобразование, городскими округами с внутригородским делением стали Челябинск, Самара и Махачкала. Одно из возможных объяснений нераспространенности данного процесса состоит в том, что затраты и издержки в этом случае превышают тот совокупный положительный эффект, на который рассчитывали региональные власти, несмотря на увеличивающиеся возможности их влияния на определение компетенции, экономических и финансовых ресурсов городских и внутригородских муниципальных образований.

Более востребованным на практике стал новшество, связанное с изменением понятия городского округа, и появившаяся возможность преобразования муниципальных районов в городские округа. В новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ городской округ – это один или

несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. С одной стороны, это определение терминологически является более точным, поскольку прежнее определение округа через городское поселение, не входящее в состав муниципального района, не вполне соответствовало значению слова «округ». Округ – это более широкое понятие, чем один населенный пункт, им обычно называют административно-территориальную единицу, включающую в себя несколько населенных пунктов. Вместе с тем, прилагательное «городской» однозначно говорит о том, что это не просто объединение любой группы населенных пунктов, а объединение вокруг города, причем достаточно крупного, имеющего развитую инфраструктуру (см. ч.7 ст.11 Федерального закона № 131) других, более мелких населенных пунктов.

Однако, в связи с тем, что это требование четко не закреплено в определении городского округа, стало возможным наделить этим статусом объединение любых населенных пунктов, в том числе сельских, и даже преобразовать в городской округ муниципальный район. Необходимая для этого процедура появилась в Федеральном законе № 131-ФЗ – объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом (ч.3.1 ст.13). Если на соответствующей территории нет городского округа, то законом субъекта Российской Федерации можно придать статус городского округа поселению, состоящему из нескольких населенных пунктов, а затем объединить с ним все остальные поселения муниципального района, получив тем самым городской округ, включающий в себя множество сел, деревень и сельскохозяйственных угодий.

Эта ситуация, конечно, противоречит и здравому смыслу, и задачам эффективного развития сельских территорий, которое невозможно в отсутствие самостоятельных органов местного самоуправления, но зато удобна для органов государственной власти субъектов Российской Федерации в плане выстраивания управленческой вертикали. Возможно, поэтому данный процесс начал активно осуществляться в ряде российских регионов. Наиболее распространенной формой преобразования муниципальных образований стало объединение поселений. Процесс объединения поселений принял массовый характер в субъектах Федерации, входящих в Центральный и Северо-Западный федеральные округа. Так, за последние годы общее количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 477, 52 и 35 муниципальных образований, а

количество городских округов выросло на 28 муниципалитетов. Соответствующие преобразования все чаще осуществляются не для решения проблем развития объединяющихся муниципальных образований, но являются частью активно распространяющегося процесса преобразования муниципальных районов в городские округа. Образование нового городского округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в 2015 году осуществлялось 31 раз. При этом в Калининградской области и Чукотском автономном округе данные преобразования охватили большую часть соответствующих субъектов Федерации. В Калининградской области по итогам 2015 года число городских округов увеличилось с 9 до 16, а муниципальных районов уменьшилось с 13 до 6, также уменьшилось количество городских и сельских поселений соответственно с 17 до 9 и с 36 до 14. В Магаданской области к 1 января 2016 года число муниципальных образований сократилось с 48 (8 муниципальных районов, 1 городской округ, 18 городских и 21 сельское поселение) до 9 муниципальных образований, все из которых имеют статус городских округов¹³.

В 2016 году данная тенденция продолжалась. По состоянию на 1 января 2017 года количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 76, 3 и 4 муниципальных образований этого вида, в то время как количество городских округов возросло на 4 единицы¹⁴.

В настоящее время, помимо Магаданской области, статус городских округов имеют все муниципальные образования в Сахалинской области, хотя Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется прежде всего в городских и сельских поселениях (ст.131).

Сложно согласиться с тем, что органы государственной власти данных субъектов Российской Федерации при принятии подобных решений руководствовались интересами развития местного самоуправления и укрепления его самостоятельности. Поэтому для защиты конституционных принципов местного самоуправления необходимо закрепление на федеральном уровне более четких критериев того, что должен представлять

¹³ См.: Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. С.32-35.

¹⁴ См.: Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2017. С.7.

собой городской округ, какова должна быть минимальная численность жителей города, вокруг которого объединяются в городской округ другие населенные пункты, получение согласия населения на это объединение путем процедуры прямого голосования, предусмотренной ст.24 Федерального закона № 131-ФЗ, а также установление иных пределов допустимости территориальных преобразований в местном самоуправлении и гарантий его самостоятельности. Без этого не получится избежать нарушений прав местного самоуправления при осуществлении его территориальных преобразований законами субъектов Российской Федерации.

4. Компетенция местного самоуправления.

Конституционной гарантией, не позволяющей органам государственной власти необоснованно вмешиваться в компетенцию органов местного самоуправления, является принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения. До 2014 года Федеральный закон № 131-ФЗ закреплял положения, развивающие и уточняющие данный принцип, в частности, статья 18 содержала императивную норму о том, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон. Возможность участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении вопросов местного значения предусматривалась в исключительных случаях, предусмотренных исчерпывающим образом в статье 75 указанного закона.

Однако Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена частью 1.2, закрепившей новую процедуру – перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в результате которой некоторые полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения изымаются из их компетенции и передаются в компетенцию органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Подобное перераспределение осуществляется законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами.

Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного

самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.

Не допускается также перераспределение некоторых полномочий, предусмотренных статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ, а именно:

- 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, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения 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 в соответствии с федеральными законами.

Нельзя передавать в компетенцию органов государственной власти субъекта Российской Федерации исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления, установленные частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Законодательное закрепление возможности подобной передачи полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации фактически означает, что органы государственной власти непосредственно могут решать вопросы местного значения. И здесь неизбежно возникает вопрос о том, насколько данное право субъектов Российской Федерации соответствует конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения. На федеральном уровне не предусмотрены основания и максимальные сроки подобного перераспределения полномочий, не учитывается мнение населения и органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. В законодательстве не регламентируются порядок осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления и ответственность за их ненадлежащее осуществление. Не ясны механизмы финансового и имущественного обеспечения осуществления перераспределенных полномочий¹⁵.

¹⁵ Механизм перераспределения полномочий вызывает множество критических замечаний со стороны многих ученых. См. например: Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С.13-20; Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного

Если исходить из конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, то осуществление органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления может носить только временный характер. Поскольку эти случаи, как отмечалось выше, перечислены в статье 75 Федерального закона № 131-ФЗ, то и нормы об основаниях и порядке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации должны быть закреплены в данной статье. Если же законодатель исходит из того, что допустимые к перераспределению полномочия органов местного самоуправления эффективнее будут исполняться органами государственной власти регионов, то целесообразно произвести корректировку положений Федерального закона № 131-ФЗ в части перечня и содержания вопросов местного значения муниципальных образований.

Еще одна новация в части возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулировать вопросы компетенции местного самоуправления заключается в том, что они своими законами могут закреплять дополнительно для сельских поселений вопросы местного значения из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений, поскольку новая редакция данной статьи закрепляет за сельскими поселениями весьма ограниченный перечень данных вопросов (всего 13). Остальные вопросы местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов, в состав которых входят данные поселения.

Таким образом, использование субъектами Российской Федерации своих новых полномочий в сфере правового регулирования местного самоуправления в большинстве случаев свидетельствует о том, что заявленные цели данного этапа муниципальной реформы пока не соответствуют складывающимся на сегодняшний день результатам. Необходимо закрепление в федеральном законодательстве дополнительных, четко сформулированных критериев допустимости вмешательства региональных органов

самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 5. – С.69-73; Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С.22-28; Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С.71-75 и др.

государственной власти в муниципальную практику, с тем, чтобы не допустить нарушений конституционных принципов местного самоуправления, искажения самой сути данного института народовластия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

- Конституция Российской Федерации: Принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (в редакции федер. конст. законов о поправках от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // pravo.gov.ru
- О местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 29. Ст.1010 (утратил силу).
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст.3506 (утратил силу).
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст.3822.
- 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» : федер. закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст.2770.
- 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» : федер. закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст.886.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - № 50. - Ст.7226.

2. Специальная литература

- Бабун Р.В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С.13-20.
- Баженова О.И. Органы муниципального образования как его представители: к постановке проблемы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С.66.
- Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 5. – С.69-73
- Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений. Материалы парламентских слушаний в Госдуме России «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» // Муниципальная власть. 2015. № 3. С.7.
- Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. – 2018. - №1. – С.24.
- Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. С.32-35.
- Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2017. С.7.
- Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С.22-28.
- Шугрина Е.С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. С.38.