

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

Т.А. Фролова

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 сентября 2024 г.

Дата принятия в печать –

10 января 2025 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2025 г.

Ключевые слова

Город, городской округ,
местное самоуправление,
органы местного
самоуправления, публичная
власть, компетенция,
пространственное развитие,
стратегическое планирование

Рассматриваются тенденции развития законодательства об организации публичной власти в российских городах. Сравнительный анализ подходов проводится в контексте территориальных и организационных основ деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Поиск оптимальной модели организации единой системы публичной власти и определения стратегических ориентиров устойчивого пространственного развития находит отражение в дискуссиях на уровне экспертного сообщества и в законопроектах по вопросам управления городским пространством. Утверждается, что законодательство об организации публичной власти в городах должно быть основано на балансе публичных и частных интересов при организации публичной власти и содержать четкие правовые инструменты определения перечня «городских вопросов», что приведет к повышению эффективности управления территорией города.

DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN RUSSIAN CITIES

Tatiana A. Frolova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2024 September 15

Accepted –

2025 January 10

Available online –

2025 March 20

Keywords

City, urban district, local
government, local government
bodies, public authority,
competence, spatial
development, strategic planning

The article analyzes the approaches of the federal legislator to determining the status of a city in the context of territorial and organizational foundations of local government activities in the Russian Federation based on the identification of trends in the development of legislation on the organization of public authority in Russian cities. At the current stage of development, there is a search for an optimal model for organizing a unified system of public authority and determining strategic guidelines for sustainable spatial development, which is reflected in discussions at the level of the expert community and at the level of drafting bills on urban space management. The issue of the structure of public authorities and the delineation of powers acquires new content when forming urban districts with intra-city division and intra-city districts. Based on the experience of organizing and operating urban districts with intra-city division, the problems and prospects of this approach to territorial planning and organizing public authority are identified.

The purpose of the work is to identify the optimal approach to the relationship between the balance of public and private interests in organizing public authority in Russian cities and an effective approach to determining the list of “urban issues”. In this aspect, the issue of more effective delineation of powers between different levels of public authority comes to the forefront in order to maintain a unified urban policy in the sphere of ensuring sustainable spatial development of the Russian Federation.

The main research methods are comparative legal and formal legal. They were used to analyze and compare regulatory acts and proposed projects.

The main results. The author concludes that it is necessary to amend Russian legislation on the organization of public authorities in cities. The effectiveness of urban development depends on many factors, among which the primary ones are clear legal instruments for managing urban space and legal regulation of future socio-economic development based on the use of new technologies of strategic planning at different territorial levels of governance.

1. Введение

Организация публичной власти в крупнейших городах – это прежде всего вопрос о соотношении местных и государственных интересов, способах конструирования территории и особенностях ее развития, создания системы управления городом, а также межбюджетные и налоговые отношения с органами государственной власти федерального и регионального уровня.

Вместе с тем правовое регулирование деятельности органов публичной власти на всех территориальных уровнях управления, как было отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, связано с необходимостью согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

Научная дискуссия по вопросам правового регулирования организации публичной власти в городах имеет достаточно глубокие исторические корни и привлекает весьма широкий круг специалистов в сфере экономики и управления, градостроительства, конституционного и муниципального права. Это обусловлено тем, что город, на сегодняшний день, является сложносоставным объектом правового регулирования, которое осуществляется комплексно, на основе норм федерального законодательства в сфере административно-территориального устройства, муниципального, градостроительного, земельного, налогового регулирования, а также с учетом положений законодательных актов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований.

Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест, как отмечает В.Я. Любовный, можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие. Первый подход – жесткое иерархическое разграничение компетенций и полномочий между различными по таксономии территориальными уровнями управления. Второй подход ориентирован на управление развитием города или агломерации как целостных объектов с учетом особенностей, свойственных каждому таксономиче-

скому уровню, и может быть реализован лишь при условии существенной децентрализации управления [1, с. 448]. Выбор одного из представленных подходов в качестве доминирующего в законодательстве конкретного государства зависит от стратегических задач государства по развитию и управлению территориями.

Формирование новых концептов пространственного развития и разработка правовых инструментов эффективной организации публичной власти в российских, и прежде всего в крупнейших, городах требует тщательного анализа накопленного опыта и современной практики правового регулирования в данной сфере.

2. Подходы к организации публичной власти в российский городах в законодательстве о местном самоуправлении

Город как объект правового регулирования представляет собой сложную систему, совокупность различных объектов административно-политического, социально-экономического и социокультурного характера, органически связанных друг с другом общностью территориальной организации, в границах которой осуществляется публичная власть и обеспечивается устойчивое развитие.

Организация и осуществление публичной власти в городах на современном этапе развития российской государственности в федеральном законодательстве рассматривались в контексте территориальной организации местного самоуправления.

Начало данному процессу было положено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»¹, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы, определены территориальные единицы, на которых должны создаваться органы местного самоуправления, и виды этих органов в зависимости от уровня территориальной единицы.

Города были определены в качестве одной из базовых территориальных единиц местного самоуправления; соответственно, был закреплён перечень органов местного самоуправления, который устанавливался на основе двух базовых критериев: численность населения и административно-территориальное устройство городского пространства. Так, согласно названному положению 1993 г. в городах с

¹ Здесь и далее нормативные правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

населением свыше 50 тыс. чел. органами местного самоуправления были собрание представителей и глава администрации, назначаемый главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, или избираемый населением глава местного самоуправления; в городах, имеющих деление на районы, округа, – собрание представителей и глава местного самоуправления (глава администрации); в районах в городах (округах), в присоединенных к городам городских и сельских поселениях могли быть образованы органы местного самоуправления района в городе (округа), городского, сельского поселения, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Другой подход был закреплен законодателем в нормах Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Территории муниципальных образований, в том числе городов, устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, и в крупных городах в абсолютном большинстве своем образовывались единые муниципальные образования с внутренними административно-территориальными подразделениями в виде городских районов или округов, которые сами по себе не являлись муниципальными образованиями. Такие подразделения не имели представительных органов власти, муниципальной собственности, права устанавливать местные налоги и сборы, самостоятельно формировать и исполнять бюджет. Главы этих администраций назначались главой местного самоуправления города. Однако в отдельных случаях районы города определялись городским уставом как муниципальные образования внутри города и обладали всеми их атрибутами [2, с. 151–152].

Принципиально новый подход был закреплен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), в котором были выделены городские округа – городские поселения, наделенные компетенцией как поселений, так и муниципальных

районов. При этом такой вид муниципального образования, как городской округ (так называемый одноуровневый муниципалитет), был введен законодателем в качестве исключения, когда при наличии у городского поселения достаточного уровня урбанизации, развития городской инфраструктуры, возможности самостоятельного выполнения одновременно поселенческих и районных полномочий и т. п. такое городское поселение может в установленном Законом № 131-ФЗ порядке наделяться статусом городского округа, который не входит в состав муниципального района². Структура органов местного самоуправления была определена в общем унифицированном виде и включала в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Вместе с тем к компетенции субъекта Российской Федерации была отнесена возможность наделяния городского поселения статусом городского округа при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ ввел в практику два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением, а также внутригородские районы, создаваемые внутри данных городских округов. Особенности осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях были проанализированы в работах П.А. Астафичева [3], И.В. Баби-

² Экспертное заключение на проект федерального закона № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Совет при Президенте РФ по правам человека и гражданского общества: офиц. сайт.

URL: https://www.president-sovet.ru/docs/expert_conclusions/ekspertnoe_zaklyuchenie_na_proekt_federalnogo_zakona_768237_6_o_vnesenii_izmeneniy_v_federalnyy_zako/ (дата обращения: 31.08.2024).

чева [4], О.И. Баженовой [5], М.В. Коростелевой [6], С.М. Мироновой [7].

С принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации получили право: вводить двухуровневую систему местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением путем создания внутригородских муниципальных образований; устанавливать полномочия органов местного самоуправления городского округа и внутригородских районов; определять состав муниципального имущества и источники доходов местных бюджетов. Т.М. Бялкина считает, что ситуация с расчленением единого городского организма на несколько самостоятельных муниципальных образований не может рассматриваться положительно в принципе, утверждая, что имевшиеся в некоторых крупных городах проблемы вполне могли быть решены в рамках действовавшего до сих пор законодательства и с сохранением целостной муниципальной организации городских округов [8, с. 1610].

Первым на двухуровневую систему местного самоуправления городского округа перешел Челябинск, в его составе были образованы семь внутригородских районов. В 2015 г. данная модель была введена в Самаре, статусом муниципального образования – внутригородского района – были наделены девять районов городского округа.

Данная процедура является достаточно сложной и трудоемкой как в части нормативно-правового обеспечения, так и в части разграничения финансовых ресурсов между городскими округами и внутригородскими районами, что предопределено нехваткой финансовых ресурсов на муниципальном уровне и преимущественно дефицитными бюджетами. В силу этого вряд ли следует предполагать заинтересованность других муниципальных образований в выделении внутригородских районов [7, с. 205].

Такая практика двухуровневой организации местного самоуправления не получила развития и является неэффективным инструментом управления городом, что подтверждается представителями экспертного сообщества [9–14].

С 2021 г. на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в единой системе публичной власти», в котором предложено определение городского округа. В критериях, которым должен соответствовать городской округ, используется территориальный принцип (например, в состав городского округа могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа), а также определены количественные признаки территории городского округа (территории, на которых проживает не менее двух третей населения городского округа; на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации). При этом критерии отнесения муниципального образования к одному из указанных видов, как отмечают специалисты Института экономики города, сформулированы расплывчато, что может привести к принципиальным различиям территориальной организации местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации и неустойчивости такой территориальной организации³.

Структура органов местного самоуправления, как полагают авторы законопроекта, существенно не изменится (также предполагается наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, контрольно-счетного органа муниципального образования, иных органов, предусмотренных уставом муниципального образования).

3. «Городские вопросы»: поиск баланса публичных и частных интересов

В силу того что круг публичных дел государства реализуется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, за каждым уровнем публичной власти соответствующими федеральными законами закрепляются его предметы ведения и полномочия.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ была установлена единая для всех муниципальных образований безотносительно к их ви-

³ Отзыв на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Госу-

дарственной Думы П.В. Крашенинниковым // Фонд «Институт экономики города»: офиц. сайт. URL: https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/zp_otzyv_ieg.pdf (дата обращения: 31.08.2024).

дам компетенция, включающая как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия. Таким образом, компетенция конкретного муниципального образования была чисто формальным явлением, определяемым без учета инфраструктуры, материальных и финансовых ресурсов в каждом конкретном случае. Несмотря на то, что в Законе № 131-ФЗ отдельно закреплены вопросы местного значения городского округа (ст. 16), формальный подход сохраняется.

Следует отметить, что с момента введения в действие Закона № 131-ФЗ в 2003 г. число вопросов местного значения для городских округов увеличилось с 27 до 46. Эволюция вопросов местного значения городского округа имеет одну общую тенденцию – увеличение доли расходных обязательств в бюджете муниципального образования, расширение компетенции исполнительно-распорядительных органов и преобладание органов, сформированных по отраслевому признаку.

Так, согласно Федеральному закону от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ городской округ обеспечивает организацию в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты плана территории.

При реализации управленческих решений по выполнению отдельных вопросов между уровнями власти внутри города возможно появление правовых споров относительно их компетенции. Это может привести к тому, что в каждом внутригородском районе будут действовать отдельные стандарты по решению данных вопросов.

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Исходя из этого законодательного установления размываются границы компетенции городского округа, и в основу этого процесса положен интерес субъекта Российской Федерации.

В Законе № 131-ФЗ закреплена процедура перераспределения полномочий в форме изъятия законами субъектов Российской Федерации из компетенции органов местного самоуправления их полномочий по решению вопросов местного значения и передачи этих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации. В результате подобного перераспределения органы го-

сударственной власти напрямую начинают решать вопросы местного значения, что, по сути, прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения [15].

Как считает Н.В. Кочеткова, порядок перехода полномочий не может быть урегулирован в одной норме и требует более полного и детального регулирования [16].

По мнению В.И. Васильева, выполнение органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления целесообразно, поскольку осуществляется в целях содействия муниципалитетам в особых условиях и ведет к установлению или восстановлению в данных муниципальных образованиях реального, дееспособного местного самоуправления. По существу, возможность возложения на органы государственной власти выполнения отдельных полномочий органов местного самоуправления – это государственная гарантия местному самоуправлению, предоставляемая в форс-мажорных обстоятельствах или при стойкой потере платежеспособности, т. е. серьезных финансовых затруднениях [17, с. 167] (см. также: [18]).

С точки зрения Конституционного Суда РФ, исключена как минимум массовая передача муниципальных полномочий для их исполнения органами государственной власти. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указал, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление (об этом см. также: [19]).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П проведено довольно четкое разграничение между территориальными уровнями местного самоуправления, согласно которому собственно самоуправляющимся является только поселенческий уровень, создаваемый с учетом естественного расселения людей и являющийся наиболее близким к населению. В свою очередь, верхний территориальный уровень, представленный муниципальными районами и городскими округами, сочетает в себе качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответ-

ствующей территории право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций [5].

3 апреля 2017 г. был принят Федеральный закон № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», кардинально изменивший правовой статус городского округа и порядок его образования. При этом вопрос о компетенции в данном законе отражен не был.

Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» устанавливает 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления «по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана. При этом в перечень таких полномочий не включены полномочия по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, что предусмотрено законодательством о стратегическом планировании.

Создание на территории городского пространства комфортных условий напрямую связано с реализацией полномочий в сфере стратегического планирования социально-экономического развития территорий. Данный вопрос безусловно требует отдельного внимания и выработки эффективного правового механизма его разрешения.

Важно законодательно ограничить государственный произвол в отношении муниципалитетов путем создания наиболее оптимальной правовой конструкции государственного и муниципального управления, правильного разграничения и согласования их полномочий. Государство должно быть законодательно освобождено от функций, которые могут быть с успехом реализованы местной властью. Местная власть при этом не должна наделяться не свойственными ей государственными административными полномочиями, что неизбежно ведет к подрыву авторитета такой власти у народа и ее излишней бюрократизации [16].

Несмотря на наличие широкой научной дискуссии по оптимизации вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления в

различных видах муниципальных образований, до сих пор остаются открытыми инструментальные понятия: собственные полномочия органов местного самоуправления, отдельные государственные полномочия, дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением, методы установления, распределения и перераспределения вопросов местного значения.

4. Выводы

Законодательство об организации публичной власти в городах должно быть основано на балансе публичных и частных интересов и содержать четкие правовые инструменты определения перечня «городских вопросов», что приведет к повышению эффективности управления территорией города.

Как представляется, основной причиной попыток вывести из юрисдикции органов местного самоуправления какие-либо территории или ограничить их компетенцию на них является серьезный дефицит доверия к муниципальным властям со стороны органов государственной власти [20; 21]. Отсутствие доверия хорошо объясняет желания руководства части субъектов Российской Федерации кардинально сократить количество муниципальных образований, а следовательно, увеличить их подконтрольность и встроенность в региональную систему власти и управления [22, с. 18].

Различные уровни управления не только взаимосвязаны, но и образуют единую систему, которая функционирует при реальном пропорциональном разграничении полномочий различных уровней власти. При отсутствии подобного состояния неизбежен кризис как в управлении, так и во всей общественной жизни субъекта федерации [23, с. 107].

В.В. Таболин, например, применительно к крупным агломерациям указывает, что на таких масштабных территориях, сопоставимых или равных территории субъекта Российской Федерации, нельзя обеспечить правовое регулирование и эффективную систему управления только на принципах местного самоуправления [24, с. 197], что вполне отражает сложившуюся практику реализации полномочий органами местного самоуправления в крупных и, особенно, в крупнейших городах России, а объективные условия недавнего прошлого и нынешнего устройства регионального и муниципального управления предполагают противоречия системного характера между губернатором и мэрами крупных городов [23, с. 10–11].

Организация управления и самоуправления в городе может рассматриваться в двух аспектах. С одной стороны, можно говорить о сложившейся струк-

туре управления городом, включающей в себя высшее должностное лицо, государственные и муниципальные органы, наделенные соответствующим статусом и выполняющие в соответствии с ним строго определенные управленческие функции и задачи. С другой стороны, систему управления городом можно рассматривать как процесс упорядочивания правовых статусов, целей, функций и задач субъектов управленческих отношений [25, с. 29].

Безусловно, муниципальное образование вправе самостоятельно определять структуру, внутренние

взаимосвязи, количество звеньев для обеспечения эффективного управления на территории. В совокупности они должны максимально соответствовать возложенным на этот уровень власти целям, задачам, функциям и полномочиям, которые не остаются неизменными. Эффективность правовых инструментов зависит от множества факторов, среди которых первичны четкое видение будущего социально-экономического развития на основе применения новых технологий стратегического планирования, а также построение оптимальной системы управления территорией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Любовный В. Я. Города России: альтернативы развития и управления: моногр. / В. Я. Любовный. – М. : Экон-Информ, 2013. – 614 с.
2. Щепачев В. А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Щепачев. – М., 2014. – 538 с.
3. Астафичев П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 60–62.
4. Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 43–48.
5. Баженова О. И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49–55.
6. Коростелева М. В. К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением / М. В. Коростелева // Юрист-Правоведъ. – 2014. – № 3. – С. 71–74.
7. Миронова С. М. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений / С. М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. – 2016. – № 1 (34). – С. 201–208.
8. Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8 (45). – С. 1609–1614.
9. Бялкина Т. М. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы / Т. М. Бялкина // Конституционализм и государственное устройство. – 2015. – № 1. – С. 59–64.
10. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление: конституционные проблемы реализации / А. Н. Костюков // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 30–37. – DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_30.
11. Костюков А. Н. Магистральные тенденции отстранения населения от осуществления местного самоуправления / А. Н. Костюков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 29–36.
12. Нарутто С. В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учеб. для магистратуры / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. – 400 с.
13. Шугрина Е. С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики / Е. С. Шугрина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2024. – Т. 8, № 2. – С. 187–194. – DOI: 10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194.

14. Шугрина Е. С. Осуществление органами местного самоуправления опережающего правового регулирования в материалах правоприменительной практики / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2024. – № 3. – С. 25–30. – DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-25-30.
15. 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.
16. Кочеткова Н. В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Кочеткова. – Саратов, 2004. – 186 с.
17. Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы : моногр. / В. И. Васильев. – М. : Формула права, 2005. – 336 с.
18. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Н. Черногор. – М., 2007. – 49 с.
19. Кокотов А. Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 38–47.
20. Костюков А. Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 48–58.
21. Костюков А. Н. Реформа в никуда... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.
22. Петухов Р. В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов / Р. В. Петухов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. – М. : Проспект, 2017. – С. 5–19.
23. Бардаков А. И. Муниципальное управление: теория, история, практика / А. И. Бардаков. – Волгоград : Изд-во Волгогр. акад. гос. службы, 2007. – 172 с.
24. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города : моногр. / В. В. Таболин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2024. – 358 с.
25. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы : учеб.-метод. пособие / под ред. В. Б. Зотова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ГУУ : МГУУ Правительства Москвы, 2010. – 296 с.

REFERENCES

1. Lyubovnyi V.Ya. *Cities of Russia: Alternatives to Development and Management*, Monograph. Moscow, Ekon-Inform Publ., 2013. 614 p. (In Russ.).
2. Shchepachev V.A. *Formation of the constitutional concept of local self-government and problems of its implementation in the legislation of the Russian Federation*, Doct. Diss. Moscow, 2014. 538 p. (In Russ.).
3. Astafichev P.A. City circuit with internal city division as a new type of municipal formation in contemporary Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 6, pp. 60–62. (In Russ.).
4. Babichev I.V. City circuits with internal city division and internal city districts: new juridical constructions as a possible instrument of development of local self-government on the relevant territories. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).
5. Bazhenova O.I. On participation of municipal formations in management of development of the territory in the context of reform of city circuits. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 49–55. (In Russ.).
6. Korosteleva M.V. On the question of peculiarities of realization of the local self-government in cities with district divisions. *Yurist-pravoved*, 2014, no. 3, pp. 71–74. (In Russ.).
7. Mironova S.M. City districts with internal city division and internal city areas as new subjects of financial legal relations. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law*, 2016, no. 1 (34), pp. 201–209. (In Russ.).

8. Byalkina T.M. New municipal reform: the change of approaches to the legal regulation of the competence of the local government. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 8 (45), pp. 1609–1614. (In Russ.).
9. Byalkina T.M. What to expect of the largest russian cities from the new municipal reform. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie = Constitutionalism and political science*, 2015, no. 1, pp. 59–64. (In Russ.).
10. Kostyukov A.N. The people's authority and local self-government: constitutional problems of execution. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian law institute of the MIA of Russia*, 2018, no. 4 (33), pp. 30–37. DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_30. (In Russ.).
11. Kostyukov A.N. Main trends of excludes of the population from the exercise of local self-government. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2017, no. 4, pp. 29–36. (In Russ.).
12. Naruto S.V., Shugrina E.S. *Territorial organization of state power and local self-government*, Textbook for the master's degree. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2024. 400 p. (In Russ.).
13. Shugrina Y.S. Reauthorization of Local Issues in Law Enforcement Practice. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = Bulletin of Kemerovo State University. Series: Humanities and Social Sciences*, 2024, no. 2, pp. 187–194. DOI: 10.21603/2542-1840-2024-8-2-187-194. (In Russ.).
14. Shugrina E.S. Implementation of advanced legal regulation by local self-government authorities in law enforcement practice materials. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2024, no. 3, pp. 25–30. DOI: 10.18572/2500-0349-2024-3-25-30. (In Russ.).
15. Byalkina T.M. Constitutional principle of independence of the local government in the settlement of issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 5, pp. 69–73. (In Russ.).
16. Kochetkova N.V. *Legislative regulation of subjects of jurisdiction and powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments: optimization problems*, Cand. Diss. Saratov, 2004. 186 p. (In Russ.).
17. Vasil'ev V.I. *Legislative basis of municipal reform*, Monograph. Moscow, Formula prava Publ., 2005. 336 p. (In Russ.).
18. Chernogor N.N. *Problems of responsibility in the theory of municipal law and practice of local self-government*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2007. 49 p. (In Russ.).
19. Kokotov A.N. Decentralization of local government in the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian juridical journal*, 2015, no. 1, pp. 38–47. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N. Municipal-legal policy and its metamorphoses. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2011, no. 6, pp. 48–58. (In Russ.).
21. Kostyukov A.N. A reform to nowhere... *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 4, pp. 58–63. (In Russ.).
22. Petukhov R.V. Development of territories of municipalities: the problem of balance of interests, in: Shugrina E.S. (ed.). *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya*, Moscow, Prospekt Publ., 2017, pp. 5–19. (In Russ.).
23. Bardakov A.I. *Municipal administration: theory, history, practice*. Volgograd, Volgograd Academy of Public Administration Publ., 2007. 172 p. (In Russ.).
24. Tabolin V.V. *Legal Theory of the Modern Russian City*, Monograph, 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2024. 358 p. (In Russ.).
25. Zotov V.B. (ed.). *Organization of Management and Self-Government in the Largest Cities: Current State and Problems*, Educational and methodical manual, 2nd ed. Moscow, State University of Management Publ., Moscow Metropolitan Governance Yuri Luzhkov University Publ., 2010. 296 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фролова Татьяна Анатольевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana A. Frolova – PhD in History, Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University

Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
SPIN-код РИНЦ: 1134-2750

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
RSCI SPIN-code: 1134-2750

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Фролова Т.А. Развитие законодательства об организации публичной власти в российских городах / Т.А. Фролова // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 1. – С. 94–103. – DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).94-103.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Frolova T.A. Development of legislation on the organization of public authorities in Russian cities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 1, pp. 94–103. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(1).94-103. (In Russ.).