

**ЭВОЛЮЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В 2014–2016 гг.****Ю.В. Благов***Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

09 марта 2017 г.

Дата принятия в печать –

20 апреля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

20 июня 2017 г.

**Ключевые слова**

Муниципальная реформа, институт территориальной организации местного самоуправления, институт организационных основ местного самоуправления, институт компетенционных основ местного самоуправления, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, единство городского хозяйства, перераспределение полномочий, Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления

Статья посвящена анализу муниципальной реформы 2014–2016 гг. В состоянии реформирования находятся институты территориальной организации, организационных и компетенционных основ местного самоуправления.

Были законодательно введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. В науке муниципального права сформировались две точки зрения относительно допустимости и целесообразности разделения городского округа на внутригородские районы. Согласно первой, разделение крупных городских округов на внутригородские районы допустимо и целесообразно. Согласно второй, подобное разделение недопустимо и нецелесообразно. Автор придерживается второй точки зрения.

Муниципально-правовая политика в сфере организационных основ местного самоуправления направлена на максимальное ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления, что приводит к его дальнейшему отчуждению от местной власти (прямые выборы сохранены всего в 11 городских округах (13 %), являющихся административными центрами соответствующих субъектов Российской Федерации).

Федеральным законом № 136-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт – перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. В нормах Конституции РФ отсутствует указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

**EVOLUTION OF THE MUNICIPAL LAW IN 2014-2016****Yury V. Blagov***Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia***Article info**

Received – 2017 March 09

Accepted – 2017 April 20

Available online – 2017 June 20

**Keywords**

Municipal reform, Institute of territorial organization of local self-government, Institute of organizational principles of local self-government, Institute of competency bases of local self-government, Borough with intracity division, inner city areas, the unity of the urban economy, redistribution of powers, the Constitution of the Russian

The subject. This article is devoted the municipal reform 2014-2016. The reform of state are institutes of territorial organization, organizational principles, competency bases of local self-government.

The purpose of this paper is to show that the municipal reform 2014-2016 is directed on limiting local self-government and the subordination of local self-government to state authorities of the subjects of Russia.

Methodology. The author uses a dialectical method, a method of analysis and synthesis, a formal legal method, a comparative legal method.

Results, scope. Urban districts with intracity and intercity division areas – two new municipalities have been legally introduced. In science municipal law formed two points of view on the admissibility and feasibility of separating the urban district in the inner city areas. According to the first point of view, the separation of large urban districts in the inner city areas is acceptable and appropriate. According to the second point of view, the separation of large urban districts in the inner city areas is unacceptable and inappropriate. The author adheres to the second point of view, since the introduction of a two-tier model of local government organization would violate the principle of unity of municipal economy, will lead to the rupture of a single urban space on the organizational and financial sustainability

Federation, European Charter of  
Local Self-Government

areas dependent city district, will lead to a sharp increase in the number of deputies and municipal employees, unnecessary increase financial expenses.

Municipal and regulatory policy in the sphere of organizational principles of local self-government is aimed at the maximum limit of direct elections of the population of the local self-government, which leads to their further alienation from the local authorities (the direct election of saved only 11 urban districts (13 %), which are the administrative centers of the subject of the Russian Federation). In addition, the actual subject of the Russian Federation determines the organizational model of local self-government for all the municipalities in its territory. This contradicts the Russian Constitution and the European Charter of Local Self-Government.

Federal Law No. 136-FZ of the legislation on local government introduced a completely new institution – the redistribution of powers. In accordance with pt. 1.2 of Article 17 of the Federal Law No. 131-FZ of the laws of the Russian Federation subject may be a redistribution of powers between the local authorities and public authorities of the RF subject. The norms of the Constitution there is no reference to the possibility of transmission to public authorities of powers of local governments to address local issues. From the analysis of the norms of the Constitution, the European Charter of Local Self-Government, the legal position of the Constitutional Court is apparent that the public authorities as a general rule is not entitled to decide local issues, to withdraw from the jurisdiction of the powers of local government. Meanwhile, as of March 1, 2017 34 subjects of the Russian Federation adopted laws on the redistribution of powers between the local authorities and public authorities of the Russian Federation.

The results of the study can be applied in the design of the legal regulation of Institute of territorial organization of local self-government; Institute organizational principles of local self-government; Institute of competency bases of local self-government.

Conclusions. Analyzing the latest evolution of municipal law the author comes to the conclusion that the target of the municipal reform 2014-2016 proclaimed by the legislator – the restoration of the lost connection between citizens and local self-governments – is clearly declarative in nature. The real target of the reform is a gradual, but consistent integration of local self-government into the system of public authorities.

### 1. Введение

Под эволюцией отрасли муниципального права понимается последовательный процесс ее совершенствования или деградации в целях приведения в соответствие с изменяющимися экономическими и социально-политическими условиями, сложившейся судебной и административной практикой, устранением выявленных пробелов и противоречий в нормативном материале [1, с. 28].

Сегодня в состоянии активного реформирования находятся следующие муниципально-правовые институты: институт территориальной организации местного самоуправления, институт организационных основ местного самоуправления, институт компетенционных основ местного самоуправления. Начало очередному этапу муниципально-правовой реформы положил Президент России Владимир Путин. В день двадцатилетия Конституции РФ в своем

ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент России заявил о необходимости изменений в системе местного самоуправления. «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, из поселения в район и обратно... Районный уровень фактически выхолощен... Местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой... Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»<sup>1</sup>, – заявил Президент РФ.

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) внесены кардинальные изменения в части территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления, в той или иной степени затронувшие всех лиц, проживающих на территории России.

Внесенные изменения повлекли за собой серьезное усиление органов государственной власти субъектов РФ в части изменения объема компетенции органов местного самоуправления, порядка их формирования, дальнейшего фактического лишения органов местного самоуправления самостоятельности. Названные изменения получили неоднозначную оценку и вызвали множество вопросов, споров, противоречий как в научной среде, так и в муниципально-правовой практике.

## **2. Реформирование института территориальной организации местного самоуправления**

В ходе муниципальной реформы 2014–2016 гг. были законодательно введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона

№ 131-ФЗ городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

В науке муниципального права сформировались две точки зрения относительно допустимости и целесообразности разделения городского округа на внутригородские районы.

Согласно первой точке зрения, разделение крупных городских округов на внутригородские районы допустимо и целесообразно. Так, Н.Л. Пешин указывает, что «крупные города не могут управляться как поселения – муниципальные образования, их органы местного самоуправления должны быть в большей степени приближены к населению, и главным критерием определения уровня, на котором должны образовываться органы местного самоуправления, становится демографический критерий. Городской округ обязательно должен включать в свой состав поселение, численность населения которого достигла как минимум 100 тыс. человек. Это поселение должно быть разделено на внутригородские районы, и эти районы должны иметь статус муниципальных образований. Что же касается вопросов развития общегородской инфраструктуры, инженерных сетей и пр., то они должны решаться на уровне округа, который должен выступать в виде административно-территориальной единицы, т. е.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона

“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

субъекта государственного управления» [2, с. 52]. По мнению В.И. Васильева, «создание районных муниципалитетов может сблизить местную власть с гражданами и расширить их участие в управлении делами города, позитивно повлиять на эти дела, если, конечно, при создании районных властей не будет нарушено единство городского хозяйства. Оговорка в Федеральном законе № 131-ФЗ о необходимости сохранения города как целостного организма не случайна. Районные внутригородские муниципальные образования уже существовали ранее. Их образование допускалось Федеральным законом № 154-ФЗ. Но от них пришлось отказаться именно из-за раздробленности городского хозяйства, ставшей результатом разбалансированности полномочий городских и районных властей» [3, с. 51].

Согласно второй точке зрения, разделение крупных городских округов на внутригородские районы недопустимо и нецелесообразно. Еще В.С. Основин подчеркивал, что «...город выступает как единство отраслевой и территориальной инфраструктуры, что обуславливает единство управления им по отраслевой и территориальной линиям» [4, с. 75]. А.Н. Костюков пишет, что «перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но интересы горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство – все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Не случайно Закон РСФСР № 1550-1 содержал целую главу 9, касающуюся основ организации управления городом, из содержания которой следовало, что город должен управляться как единое целое» [5, с. 60]. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян подчеркивают,

что «городские поселения независимо от широты своих пространственных границ являются исторически сложившейся формой территориальной самоорганизации населения, предполагающей единство городского хозяйства» [6, с. 25]. В Постановлении Омского городского Совета от 10 сентября 2014 г. № 920 «Об обращении в адрес рабочей группы по вопросам реализации в Омской области Федерального закона № 136-ФЗ» депутаты просили рабочую группу «рекомендовать Законодательному Собранию Омской области сохранить существующую модель местного самоуправления в городе Омске, в том числе по причине того, что отсутствие дробления города на множество мелких внутригородских районов позволяет решать комплексные вопросы благоустройства, застройки, развития инфраструктуры, эффективное решение которых в границах города Омска, разбитого на внутригородские районы с крайне скудными бюджетами, невозможно»<sup>5</sup>.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П высказал следующую правовую позицию: «Принимая во внимание влияющие на осуществление местного самоуправления в городском округе факторы... федеральный законодатель при внесении Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» счел необходимым обособить в качестве отдельных видов муниципальных образований городские округа с внутригородским делением, а также входящие в состав таких городских округов внутригородские районы. Такое обособление вызвано стремлением дополнительно гарантировать гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения и одновременно – создать механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы

<sup>5</sup> Постановление Омского городского Совета от 10 сентября 2014 г. № 920 «Об обращении в адрес рабочей группы по вопросам реализации в Омской области Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ “О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организа-

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Третья столица. 2014. 19 сентября. № 41.

наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей»<sup>6</sup>.

Декларируемая цель данных преобразований – приближение местной власти к населению, обеспечение гражданину реальной возможности принимать участие в управлении городом или поселком. Анализ правоприменительной практики субъектов РФ демонстрирует, что указанные цели реформы не достигнуты.

На практике из 67 городов с внутригородским делением, на которые в первую очередь была рассчитана реформа, двухуровневая модель введена только в городах Челябинске<sup>7</sup>, Самаре<sup>8</sup> и Махачкале<sup>9</sup>. В каждом внутригородском районе каждого городского округа с внутригородским делением сформированы представительные органы и местная администрация. Общая численность депутатов представительных органов указанных муниципальных образований: Челябинск – 170 депутатов, Самара – 325 депутатов, Махачкала – 124 депутата.

Резкое увеличение численности депутатов, числа муниципальных служащих, создание самостоятельных органов местного самоуправления на уровне внутригородских районов, иные организационные вопросы потребуют значительных материальных и финансовых ресурсов, организационных затрат, будут возникать споры по вопросам правомерности отнесения отдельных вопросов местного значения к ведению муниципальных образований разного уровня. В соответствии со ст. 64.1 БК РФ в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами

внутригородских районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога – по нормативу 100 %; налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами городских округов с внутригородским делением в соответствии со ст. 63.1 БК РФ<sup>10</sup>.

Однако, «никаких источников налоговых поступлений в бюджеты внутригородских районов городского округа Челябинск, Самара и Махачкала не предусматривают. Финансовое обеспечение их деятельности осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов соответствующего городского округа. Иными словами, предложенная законодателем система финансирования внутригородских районов проблему финансовой самостоятельности (самодостаточности) внутригородских районов подменяет проблемой их финансового обеспечения. Какими бы ни были источники поступлений в районный бюджет, финансовое положение внутригородских районов всегда напрямую зависит от усмотрения субъекта Федерации, городского округа, от характера складывающихся между ними отношений» [7, с. 60].

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3-1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1-1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

<sup>7</sup> Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

<sup>8</sup> Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала”, статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

В подобной ситуации трудно рассчитывать на высокую значимость внутригородского района в жизни городского округа как единого целого. Так как компетенция органов местного самоуправления внутригородского района ограничена, граждане по-прежнему лишены возможности активного участия в осуществлении муниципальной власти. Получается, что главная цель муниципальной реформы – приближение местной власти к населению, обеспечение гражданину реальной возможности принимать участие в управлении городом или поселком – так и не достигнута, поскольку реальной власти у внутригородских районов как муниципальных образований крайне мало. Стоит согласиться с О.И. Баженовой, утверждающей, что представительный орган внутригородского района сможет лишь «выступить местом концентрации и выплеска общественного недовольства» [8, с. 51].

«Экономической наукой давно доказано позитивное влияние эффекта масштаба (иначе – агломерационного эффекта) на экономическое развитие. Перенесение местного самоуправления с уровня города на уровень внутригородских районов нивелирует эффект масштаба, что приведет к замедлению экономического роста» [5, с. 60].

На наш взгляд, замена местного самоуправления государственным управлением, получение органами государственной власти субъектов РФ доступа к экономическим ресурсам, сконцентрированным в крупных городах, что обеспечит высшим должностным лицам субъектов РФ политическую власть также и в крупных городах, расположенных на его территории, – вот действительная цель проводимой муниципальной реформы.

Т.М. Бялкина очень верно отмечает, что «создание самостоятельных органов управления в городских районах может быть допустимым только в очень крупных городах, каковыми являются, прежде всего, столицы государств, и в нашем законодательстве это изначально было предусмотрено в отношении городов федерального значения. В абсолютном большинстве иных крупных российских городов не наблюдается столь существенного разнообразия населения и серьезных различий в их интересах и потребностях, чтобы выстраивать дорогостоящую двухступенчатую систему муниципальной власти, чреватую конфликтами, столкновениями интересов городской и районных элит, дезорганизацией управления в целом. Нет необходимости переносить на все крупные российские города с внутриго-

родскими районами практику Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку это не ведет к повышению эффективности местного самоуправления и устранению имеющихся в нем проблем, а, наоборот, способствует возникновению новых» [9, с. 66].

### **3. Реформирование института организационных основ местного самоуправления**

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 136-ФЗ) сохранял существовавшие ранее три организационные модели местного самоуправления. Согласно первой модели (традиционная модель) глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования и одновременно замещает должность председателя представительного органа. Глава местной администрации в указанной модели назначается на должность по контракту, заключаемому представительным органом муниципального образования, по результатам конкурса на замещение указанной должности (модель «совет-менеджер», или «сити-менеджер»). Согласно третьей модели глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается на должность по контракту (модель «избранный мэр и сильный управляющий»). Как показала практика, муниципально-правовая политика была направлена на максимальное распространение модели «сити-менеджер», предполагающей замену прямых выборов главы муниципального образования населением на его выборы депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава, при этом глава местной администрации должен был назначаться конкурсной комиссией по результатам конкурса.

На наш взгляд, главная причина введения и культивирования организационной модели «сити-менеджер» в крупных городах России во многом заключалась в наличии у этих городов значительных экономических ресурсов, управление которыми могло бы обеспечить политическую власть в России в целом. Так, А.Н. Костюков отмечает, что «процесс внедрения данной модели носил ярко выраженную политическую окраску» [10, с. 138].

Из анализа региональной практики можно сделать следующие выводы.

Во-первых, после вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ большинство субъектов РФ выбрали для себя модель «сити-менеджер», согласно которой глава муниципального образования избирается не напрямую населением, а представительными органами муниципального образования из своего состава. Из 82 субъектов РФ, подвергнутых анализу, 18 городских округов, являющихся административными центрами соответствующих субъектов РФ (22,2 %), выбрали (сохранили) для себя традиционную организационную модель местного самоуправления; 63 (76,6 %) – выбрали (сохранили) для себя организационную модель местного самоуправления «сити-менеджер»; 1 (1,2 %) – выбрал для себя организационную модель местного самоуправления «избранный мэр и сильный управляющий».

Во-вторых, в соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта РФ, а в случае противоречия подлежит приведению в соответствие с законом субъекта РФ. Таким образом, фактически субъект РФ самостоятельно определяет организационную модель местного самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории (до вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ определение организационной модели местного самоуправления находилось в компетенции органов местного самоуправления). По нашему мнению, предоставление субъектам РФ столь широких полномочий в сфере местного самоуправления противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления<sup>11</sup>, лишает население, действующее непосредственно или через органы местного самоуправления, возможности самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 12, 131

Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В соответствии с п. 2, 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Кроме того, подобный подход к выбору организационных моделей местного самоуправления противоречит действующим правовым позициям Конституционного Суда РФ. Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П признал не соответствующими ст. 12, 130 и 132 Конституции РФ ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», согласно которой местные администрации осуществляют государственное управление в качестве органов общей компетенции, входят в систему исполнительной власти и образуются Главой Республики Коми. Конституционный Суд РФ отметил, что «должны быть отменены законы Республики Коми, устанавливающие структуру органов местного самоуправления, общую схему органов местного самоуправления, поскольку это противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ»<sup>12</sup>.

В Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П<sup>13</sup> Конституционный Суд РФ еще раз указал, что определение структуры органов местного самоуправления в силу ст. 130, 131 Конституции РФ является вопросом местного значения, которые должны решать

<sup>11</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // Вестник

Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 4.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон)

именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

В Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П<sup>14</sup> Конституционный Суд РФ указал, что законодательное регулирование в сфере определения структуры органов местного самоуправления должно быть, по возможности, гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения.

Федеральный закон № 8-ФЗ закрепил две новые организационные модели местного самоуправления. Согласно первой из них глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию (модель «лидер – кабинет»). Согласно другой модели глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (модель «совет – комиссия»).

Из 82 субъектов РФ, подвергнутых анализу, 11 городских округов, являющихся административными центрами соответствующих субъектов РФ (13 %), выбрали (сохранили) для себя традиционную организационную модель местного самоуправления; 32 (39,2 %) – выбрали (сохранили) для себя организационную модель местного самоуправления «сити-менеджер»; 1 (1,2 %) – выбрал для себя организационную модель местного самоуправления «избранный мэр и сильный управляющий», 5 (6,2 %) – выбрали себя организационную модель местного самоуправления «лидер – кабинет», 33 (40,4 %) – выбрали для себя организационную модель местного самоуправления «совет – комиссия».

Увеличение числа моделей организации местного самоуправления само по себе не влечет негативных последствий. Напротив, увеличение числа

организационных моделей местного самоуправления должно, по логике вещей, привести к более гибкой законодательной регламентации данной сферы общественных отношений, более полно учитывать местные традиции и особенности и позволить эффективнее решать вопросы местного значения. Однако, федеральный законодатель пошел по другому пути. Муниципально-правовая политика основана на том, что субъекты РФ определяют одинаковые безальтернативные правила организации местной власти для каждого типа или даже для всех типов муниципальных образований (прежде всего это касается административных центров субъектов РФ). Основная цель – ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления, что приводит к его дальнейшему отчуждению от местной власти. Это серьезно колеблет конституционную сущность местного самоуправления как важнейшей формы народовластия и противоречит ст. 3, 12, 130, 131 Конституции РФ.

Огромное значение для понимания логики законодательных и правоприменительных новелл имеет анализ Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П. Конституционный Суд РФ указывает следующее: «...федеральный законодатель, определяя на основе баланса конституционных ценностей и общенациональных интересов наиболее эффективный в конкретных исторических условиях организационно-правовой механизм достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, вправе... выбирать оптимальные, на его взгляд, на данном этапе варианты (способы) формирования органов местного самоуправления... <...> ...Законодатель субъекта РФ вправе осуществлять лишь вторичное, производное регулирование в этой сфере».

Сразу необходимо отметить противоречие. Федеральный законодатель фактически передал в ведение именно субъектов РФ (а не федеральных органов государственной власти) решение вопросов о порядке формирования органов местного самоуправления. Однако в силу объективных причин субъекты РФ не смогут обеспечить муниципальным образованиям тот уровень организационных и материальных гарантий, который может быть обеспечен Российской

---

Курской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 ста-

тьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 4.

Федерацией в целом. Постановление Конституционного Суда РФ № 30-П, по сути, окончательно подтвердило конституционность ограничения принципа самостоятельности местного самоуправления, а также конституционность ограничения прав граждан на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (ст. 12, 130, 131 Конституции РФ).

По мнению Конституционного Суда РФ, прямые отношения органов местного самоуправления с населением более востребованы на территориях сельских и городских поселений. Статья 131 Конституции РФ якобы предусматривает именно на поселенческом уровне широкую свободу усмотрения местных сообществ, которая востребована именно на этом уровне.

Данная позиция Конституционного Суда РФ также не выдерживает критики. Как мы указывали ранее, наукой установлено, что именно крупные города, управляемые как единое целое, являются точками роста региональной экономики. Концентрация экономических и человеческих ресурсов на территории города объективно обуславливает их ускоренное по сравнению с другими видами муниципальными образованиями экономическое развитие. Крупные города являются «тягачами» региональной и федеральной экономики. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство – все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь право решающего голоса при выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов. Местное самоуправление со всеми присущими ему признаками в крупных городах не менее (а возможно и более) востребовано, чем на уровне городских и сельских поселений.

По мнению А.Н. Кокотова, которое мы полностью разделяем, вполне разумным вариантом было бы допущение федеральным законодателем введения субъектами Российской Федерации с учетом их национально-культурных, исторических, иных особенностей дополнительных по отношению к федеральным вариантов организации органов местного самоуправления. Однако, «главное, чтобы возможность выбора тех или иных вариантов структуры органов местного самоуправления оставалась за муниципальными образованияами, местным населением, а видовое разнообразие региональных моделей ор-

ганизации аппарата муниципальной власти соответствовало закрепленным на федеральном уровне общим принципам организации местного самоуправления»<sup>15</sup>.

Еще один важнейший момент. Как известно, порядок наделения полномочиями главы муниципального образования и его положение в системе органов местного самоуправления является главным критерием дифференциации различных организационных моделей местного самоуправления.

Одним из принципов, закрепляющих формы осуществления населением права на местное самоуправление, является **принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления**. Данный принцип обеспечивает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

По мнению большинства специалистов в сфере конституционного и муниципального права, принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления на разных исторических этапах был определяющим и традиционным не только для России, но и для зарубежных стран с развитыми моделями организации муниципальной власти.

Один из «отцов-основателей» современного российского муниципального права, В.И. Фадеев определял местное самоуправление как «особый способ организации власти на местах, которому присущи такие признаки, как самостоятельность в решении вопросов местного значения, выборность органов и должностных лиц, материально-финансовая независимость» [11, с. 23]. А.Н. Костюков также выделяет «принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления в числе принципов, связанных с организационными формами осуществления муниципально-правовых отношений» [12, с. 158]. Как отмечает Б.А. Страшун, «местное самоуправление – это выборная власть. Выборы легитимируют власть местного самоуправления. Это один из признаков, отличающих местное самоуправление от государственной власти. Легитимация органов государственной власти осуществляется не только путем выборов» [13 с. 319]. По мнению В.И. Васильева, «выборность является главным признаком местного самоуправления, если она не служит лишь демократическим прикрытием безвластия органов местного самоуправления, а служит

<sup>15</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова // Вестник

Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 2.

одной из существенных гарантий реальности местного самоуправления» [14, с. 20].

По состоянию на 1 марта 2017 г. прямые выборы населением главы городского округа, являющегося административным центром соответствующего субъекта РФ, сохранены лишь в 11 городах (Абакан, Биробиджан, Великий Новгород, Воронеж, Екатеринбург, Кемерово, Новосибирск, Томск, Улан-Удэ, Южно-Сахалинск, Якутск).

По мнению ряда высокопоставленных экспертов, «вне зависимости от модели местной власти должность главы муниципального образования замещается в результате выборов (хотя и с разным кругом субъектов процесса избрания), а лицо, избранное главой, приобретает статус выборного должностного лица»<sup>16</sup>. Подобная трактовка понятия «выборы» грубо противоречит как природе данного правового института, так и его законодательному определению. В соответствии с п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица»<sup>17</sup>. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22 января 2002 г. № 2-П также указал, что «в Российской Федерации выборные органы формируются путем проведения свободных выборов на принципах всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»<sup>18</sup>.

Логика федерального законодателя, предоставившего субъектам РФ возможность заменить прямые выборы главы муниципального образования

его назначением с использованием различных процедур, понятна и опирается на ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В Постановлении Конституционного Суда РФ № 30-П сказано, что «в Конституции РФ нашло отражение требование об обязательности наличия на территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление, выборного (представительного) органа муниципального образования, играющего особую роль в формировании и выражении согласованной воли местного сообщества. Однако это не означает, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление».

Иначе говоря, принимая федеральные законы № 136-ФЗ и № 8-ФЗ, законодатель исходил из того, что Конституция РФ закрепила обязательное наличие в муниципальном образовании **только выборного представительного органа**. Иные же органы местного самоуправления могут формироваться и иным путем в зависимости от местных особенностей и в целях обеспечения необходимого баланса местных и государственных интересов.

Мы не можем согласиться с этим по следующим причинам. Именно муниципальные образования являются наиболее близким к населению публично-правовым образованием, органы местного самоуправления наиболее близки к населению (и в соответствии с Конституцией РФ должны состоять из представителей населения, проживающего на тер-

<sup>16</sup> Материалы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Апрель 2015 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124049057055049.html>.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан “О выборах народных депутатов Республики Татарстан” в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. № 3.

ритории муниципального образования), их главная задача состоит в решении основных вопросов местного значения, включая вопросы организации местной жизни. В связи с этим в муниципальном образовании его глава должен избираться напрямую населением на открытых и свободных выборах. Как показывает российская и зарубежная практика, только избранный населением глава муниципалитета получает легитимацию напрямую от избравшего его населения, работает с наибольшей отдачей и чувствует свою ответственность перед избирателями даже при серьезном дефиците финансовых ресурсов в муниципалитете. Кроме того, крупнейшие города мира с населением свыше одного миллиона человек используют организационные модели, в которых глава муниципалитета избирается населением на прямых муниципальных выборах.

#### **4. Реформирование института компетенционных основ местного самоуправления**

Федеральным законом № 136-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт – перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Сам термин «перераспределение» полномочий может пониматься в узком и в широком смысле. В узком смысле перераспределение полномочий предполагает изъятие полномочий у органов местного самоуправления и передачу их органам государственной власти (региональным или федеральным). В широком смысле перераспределение полномочий предполагает и изъятие полномочий у органов местного самоуправления и передачу их органам государственной власти (региональным или федеральным), и обратный процесс – передачу полномочий органов государственной власти (федеральных и субъектов РФ) органам местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ федеральный законодатель понимает перераспределение полномочий в узком смысле как одностороннюю передачу полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ. Причем никакого определения понятия «перераспределение полномочий» законодатель не дает.

По сути, федеральный законодатель отказался от основных принципов, положенных в основу разграничения полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления. В нормах Консти-

туции РФ отсутствует указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи законом субъекта РФ органам государственной власти субъекта РФ фактически исключает из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует нормам Конституции РФ и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения.

Как верно отметил О.А. Кожевников, «отсутствие нормативного закрепления критериев и обстоятельств, позволяющих субъекту РФ принимать закон о перераспределении полномочий, само по себе не только нарушает право граждан (населения) и органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения (ст.ст. 12, 32, 131 Конституции РФ), но и способно дать субъекту РФ чрезмерную самостоятельность в использовании делегированного федеральным законодателем права по перераспределению полномочий органов местного самоуправления в свою пользу» [15, с. 54].

Из анализа норм Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда РФ с очевидностью следует, что органы государственной власти по общему правилу не вправе решать вопросы местного значения, изымать полномочия из компетенции местного самоуправления. Изъятие каких-либо полномочий из компетенции местного самоуправления может допускаться только в исключительных случаях и лишь в целях повышения эффективности исполнения передаваемых полномочий и улучшения положения населения муниципального образования. Подобное изъятие может осуществляться только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Иной подход несет в себе потенциальную угрозу постепенной замены местного самоуправления местным государственным управлением.

Из анализа регионального законодательства следует, что с момента вступления в силу Федераль-

ного закона № 136-ФЗ и до 1 марта 2017 г. 34 субъекта РФ приняли законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ (соответственно, 51 субъект РФ не принял законы о перераспределении полномочий). Чаще всего в пользу органов государственной власти субъектов РФ перераспределяются полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений (в 25 субъектах РФ), в сфере градостроительной деятельности (в 14 субъектах РФ), в сфере организации и предоставления отдельных коммунальных услуг (в 8 субъектах РФ). Самое активное участие в данном процессе приняли субъекты федерации, входящие в Северо-Западный и Центральный федеральные округа.

Таким образом, существующая сегодня законодательная модель распределения полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления грубо противоречит конституционной модели, закрепляющей местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти, независимый от государственной власти и неподчиненный ей (ст. 12 Конституции РФ). Кроме того, существующее правовое регулирование делает декларативными и иные нормы Конституции РФ, в частности положения ст. 3, провозглашающие единственным источником власти в России ее многонацио-

нальный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Как мы видим, законодатель во все большей степени лишает муниципальную власть полномочий в сфере местного самоуправления, постепенно снижая ее роль, встраивая местное самоуправление в вертикаль государственной власти. Нам представляется допустимым временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления только в случае наступления обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

### **5. Выводы**

Анализируя новейшую эволюцию муниципального права, приходим к следующему: провозглашенная законодателем цель муниципальной реформы – восстановление утраченной связи между гражданами и городской властью – носит явно декларативный характер. Действительная цель реформы – постепенное, но последовательное встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Следует прислушаться к утверждению А.Н. Костюкова: «Принятие и реализацию Федерального закона № 136-ФЗ нельзя оценить иначе как целенаправленную государственную политику унижения городских округов» [16, с. 64].

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Костюков А.Н. Новейшая эволюция муниципального права / А.Н. Костюков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 12. – С. 28–32.
2. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 49–57.
3. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 11. – С. 51–59.
4. Основин В.С. Городской Совет – орган социального управления / В.С. Основин. – М.: Юридическая литература, 1983. – 128 с.
5. Костюков А.Н. Реформа в никуда / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58–63.
6. Бондарь Н.С. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 24. – С. 23–26.
7. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54–66.
8. 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.

9. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 62–66.
10. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография / А.Н. Костюков. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 320 с.
11. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.И. Фадеев. – М., 1994. – 75 с.
12. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система): дис. ... д-ра юрид. наук / А.Н. Костюков. – Екатеринбург, 2003. – 474 с.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – 448 с.
14. Васильев В.И. Теоретические основы государственной власти и самоуправления // Методология изучения конституционного права: учеб. пособие: в 2 ч. – Уфа: Изд-во Башк. ун-та, 2000. – Ч. 1. – С. 18–23.
15. Кожевников О.А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления / О.А. Кожевников // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. – 2016. – № 1. – С. 53–56.
16. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61–64.

#### REFERENCES

1. Kostyukov A.N. Modern evolution of municipal law. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2014, no. 12, pp. 28–32. (In Russ.).
2. Peshin N.L. Legal regulation of local self-government: problems of theory and practice. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 8, pp. 49–57. (In Russ.).
3. Vasil'ev V.I. Legal Status of Local Self-Government: Changes and Expectations. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 11, pp. 51–59. (In Russ.).
4. Osnovin V.S. *The City Council is the organ of social management*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1983. 128 p. (In Russ.).
5. Kostyukov A.N. A reform to nowhere. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 4, pp. 58–63. (In Russ.).
6. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. State power and (or) local government: in the search for the optimal model of the relationship. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 24, pp. 23–26. (In Russ.).
7. Bazhenova O.I. Modern Problems of Municipal Power Organization in City Districts: Condition and Prospects. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 7, pp. 54–66. (In Russ.).
8. Bazhenova O.I. On participation of municipal formations in management of development of the territory in the context of reform of city circuits. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 3, pp. 49–55. (In Russ.).
9. Byalkina T.M. On some aspects of Russian city self-government in light of the new municipal reform. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 62–66. (In Russ.).
10. Kostyukov A.N. *Russian Municipal Policy*, Monograph. Moscow, Yurлитinform Publ., 2012. 320 p. (In Russ.).
11. Fadeev V.I. *Municipal Law of the Russian Federation: Problems of Formation and Development*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 1994. 75 p. (In Russ.).
12. Kostyukov A.N. *Municipal law as a branch of Russian law (subject, principles, regimes, constructions, system)*, Doct. Diss. Yekaterinburg, 2003. 474 p. (In Russ.).
13. Strashun B.A. (ed.). *Constitutional (state) law of foreign countries*. Moscow, 1995. 448 p. (In Russ.).
14. Vasiliev V.I. Theoretical basis of state power and self-government, in: *Metodologiya izucheniya konstitutsionnogo prava*, in 2 parts. Ufa, Bashkirskii University Publ., 2000, pt. 1, pp. 18–23. (In Russ.).
15. Kozhevnikov O.A. Debatable Issues of the Right of the Russian Federation Constituent Entity to redistribute Powers of Local Authorities in favor of Governmental Authorities of the Russian Federation Constituent Entities

through the Prism of Constitutional Law and Economic Basis of the Local Self-government. *Munitsipal'noe imushchestvo: pravo, ekonomika, upravlenie = Municipal property: law, economics, management*, 2016, no. 1, pp. 53–56. (In Russ.).

16. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Constitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no 2, pp. 61–64. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Благов Юрий Владиславович** – соискатель кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: u.blagov@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Yury V. Blagov** – Applicant, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia,  
e-mail: u.blagov@mail.ru

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Благов Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014–2016 гг. / Ю.В. Благов // *Правоприменение*. – 2017. – Т. 1, № 2. – С. 141–154. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(2).141-154.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Blagov Yu.V. Evolution of municipal law in 2014-2016. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 141–154. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).141-154. (In Russ.).