

УДК 342.25

Региональное законодательство и реформы местного самоуправления в Российской Федерации

И.В. Выдрин,

доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Россия, Екатеринбург
inst-vidrin@mail.ru

Д.А. Ефременкова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Россия, Екатеринбург
efremenkovada@el.ru

А.С. Морозова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Россия, Екатеринбург
morozova as@mail.ru

Т.В. Слюсаренко,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Россия, Екатеринбург
gospravdis@mail.ru

Исследуется роль регионального законодательства в регламентации самоуправленческих отношений в Российской Федерации вообще, а также в процессе очередного реформирования местного самоуправления, начатого в мае 2014 года. Актуальность заявленной темы исследования обусловлена обстоятельствами современного этапа муниципальной реформы, основными «правовыми инструментами» реализации которой являются законодательные акты субъектов Российской Федерации на территориальные, функциональные и организационные параметры местного самоуправления. Поставленной цели соответствуют наше исследование логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический методы исследования. Признается, что законодательство субъектов Федерации образует самостоятельный нормативный блок в правовой основе (системе) местного самоуправления наряду с нормами международного и федерального законодательства, муниципальными правовыми актами. Формулируется вывод о том, что регионы участвуют в регулировании общих принципов организации местного самоуправления в рамках конституционно-правовой конструкции совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Выделяются разные временные этапы законодательного регулирования института местного самоуправления, анализируются их специфика и степень влияния, связанные с попеременным усилением или ослаблением роли органов государственной власти субъектов Федерации в регламентации отношений местного самоуправления. Отмечается, что в настоящее время под воздействием федерального центра субъекты Федерации в значительной мере усилили свое нормативное влияние на местное самоуправление, придав ему дополнительные черты единообразия и унификации. Предложенные авторами выводы и рекомендации могут быть использованы органами федеральной и региональной государственной власти при разработке и принятии законодательных и иных правовых актов по распределению полномочий в сфере организации и оптимизации местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные реформы, региональное законодательство, конституционно-правовая конструкция местного самоуправления, общие принципы организации местного самоуправления, совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации, территориальное устройство местного самоуправле-

Введение. До сих пор обстоятельства возникновения и даже терминологическое обозначение такого социального явления, как местное самоуправление, не имеют достаточно полного научного объяснения. Немецкие исследователи Г. Штимпфл и Х. Шоллер датируют его «рождение» событиями Великой французской революции, что отражает, по их мнению, факт самостоятельности общины по отношению к государству [12, с. 17]. Другой немецкий специалист, Х. Шеер, характеризуя прусскую городскую реформу 1808 года, отстаивает противоположное мнение: «Она (реформа. — *Примеч. авторов*) не была продуктом идейного влияния французской революции, а скорее являлась продуманным политическим противоядием по отношению к революционным идеям» [13, с. 60]. Спорные вопросы свойственны многим другим аспектам самоуправленческой тематики, в том числе касающимся нормативно-правового регулирования института местного самоуправления.

В этом регулировании серьезная роль отводится региональному законодательству, оказывающему постоянное воздействие на местное самоуправление, степень которого, как свидетельствует опыт реформ, может быть переменчивой. Это воздействие было довольно высоким в середине 1990-х — начале 2000-х годов, когда субъекты Российской Федерации активно влияли на разные стороны местного самоуправления, в особенности на его территориальную организацию. Именно регионы определяли тогда порядок создания, реорганизации и упразднения муниципальных образований, принимали законы о статусе глав и депутатов местного самоуправления, государственной регистрации уставов муниципальных образований¹.

Такая тенденция была характерна не только для России, но и для некоторых других стран, например Республики Беларусь, Азербайджанской Республики, Республики Грузия, Республики Молдова и др. [17, р. 18—23].

Данный период в России отличался слабостью федеральной власти и, как следствие, федерального законодательства, переуступившего многие права в регулировании самоуправленческих отношений субъектам Федерации и муниципальным образованиям. Это обстоятельство прямо сказывалось на содержании федеральных актов, положения которых, случалось, носили пробельный характер,

отличались неоднозначностью и возможностью широких интерпретаций.

Принимая во внимание эти обстоятельства, В.И. Васильев остроумно назвал Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «сборником шарад и загадок» [2, с. 53]. Субъекты Федерации привнесли в местное самоуправление региональную специфику, иногда расходящуюся с конституционным и текущим федеральным законодательством, что неоднократно признавалось Конституционным Судом РФ.

Затем последовал спад активности регионов, длившийся с 2004 по 2014 год. С принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) доля федерального участия в нормативном обеспечении самоуправленческих отношений ощутимо выросла. Стало очевидно, что правовые регуляторы сместились в пользу федерального центра, резко усилилось унифицированное начало, породившее сопутствующее ему единообразие в самоуправленческой сфере [4, с. 51]. У части специалистов возникли даже опасения, что подобные новации подорвут своеобразие местного самоуправления, его историческую и национальную специфику, гарантированную Конституцией РФ.

В этой связи проф. В.В. Невинский так прокомментировал произошедшие изменения: «Идеология нового закона обнаруживает очевидный крен федеральной законодательной власти в сторону централизации и унификации правового регулирования осуществления публичной власти на местах при одновременном отходе от ряда демократических положений ранее действовавшего законодательства» [9, с. 62]. В целом это справедливое утверждение, имеющее отношение к общей характеристике закона и его отдельным положениям.

Региональный законодательный массив в этот период заметно сузился. Названные нами ранее законы субъектов Федерации о создании, преобразовании и ликвидации муниципалитетов утратили силу. Такая же участь постигла региональные «статусные» законы о главах муниципальных образований и депутатах местных представительных органов. Процедура государственной регистрации муниципальных уставов с 2005 года регламентируется не регио-

¹ В качестве примера назовем некоторые законы Свердловской области: от 26.01.1996 № 6-ОЗ «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Свердловской области», от 20.05.1997 № 31-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления муниципального образования в Свердловской области», от 21.08.1997 № 52-ОЗ «О статусе глав муниципальных образований и выборных глав администраций поселений, сельсоветов в Свердловской области», от 12.11.1997 № 62-ОЗ «О порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований в Свердловской области», от 12.02.1998 № 6-ОЗ «О территориях и границах муниципальных образований в Свердловской области».

нальными актами, а специальным федеральным законом. В это же время регионы отказались от комплексных законов с обобщенным наименованием «о местном самоуправлении в субъекте Федерации», которые прежде были распространены повсеместно¹.

Приведенный перечень утративших силу законов не исчерпывающий, он в большей степени служит иллюстрацией ограничения прав субъектов Федерации в самоуправленческой сфере. Нет необходимости доказывать, что «ущемление» регионов пришлось на время резкого усиления федеральной власти во всех сегментах государственной и общественной жизни.

В 2014 году начался новый этап самоуправленческой реформы, ознаменовавшийся наделением органов государственной власти субъектов Российской Федерации довольно широкими полномочиями по ключевым аспектам самоуправленческой проблематики. Для него характерна высокая степень централизации административных, политических и финансовых ресурсов, мощное влияние федерального центра, привлечение регионов к реформированию института местного самоуправления. Создав необходимую нормативную базу, федеральный законодатель реализует новшества через субъекты Федерации, которые за непродолжительное время ревизовали часть муниципальных полномочий, начали процесс дробления имеющих районное деление городов на самостоятельные муниципальные образования, отменили прямые выборы глав муниципалитетов — это ключевые направления современной муниципальной реформы в России.

Действуя по федеральному шаблону, российские регионы формируют новый облик местного самоуправления, менее самостоятельного, с ограниченной компетенцией, не столь демократического в сравнении с недавним прошлым. Прежде чем сказать об этом подробнее, обратимся к конституционно-правовой конструкции участия субъектов Российской Федерации в регламентации местного самоуправления. Ведь именно государство должно быть тем субъектом, который вносит основной вклад в правовое регулирование местного самоуправления, и первым делом развитие местного самоуправления должно осу-

ществляться на основе конституционных принципов [18, с. 127].

Участие субъектов Российской Федерации в регулировании отношений местного самоуправления: конституционно-правовая конструкция. Включение регионального компонента в механизм правового регулирования местного самоуправления обусловлено конституционной конструкцией совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, санкционировавшей обязательное участие регионов в «установлении общих принципов организации системы органов местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Анализ этой довольно громоздкой формулировки, в которой к тому же улавливается тавтология, позволяет сделать вывод, что предметом совместного ведения выступают «общие принципы», имеющие отношение к организации и функционированию муниципальных органов власти как в отдельности, так и в их совокупности. Буквальное прочтение данной нормы дает основание считать, что эти принципы распространяются исключительно на организационную сферу местного самоуправления, к регулированию которой как раз и допускаются субъекты Федерации.

Примеры такого толкования «общих принципов» дал КС РФ, признав в постановлении от 16.10.1997², что установленный федеральным законом порядок досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований является принципом, определяющим статус органов и должностных лиц местного самоуправления. Поскольку формулирование таких принципов относится к совместному ведению федеральных и региональных органов власти (ст. 72 Конституции РФ), федеральный законодатель имел полное право осуществлять собственное нормативное регулирование порядка прекращения полномочий. Между тем заявители настаивали на процедурном характере оспариваемой нормы, никоим образом не имеющей значение принципа.

Сколь велико ни было бы искушение квалифицировать «общие принципы» единственно в качестве организационных основ местного самоуправления, это все-таки не так. Принципы деятельности органов власти не могут не охватывать территориальные пределы их

¹ В качестве примера приведем законы Свердловской области от 13.04.1995 № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области» (утратил силу с 01.01.2006) и Челябинской области от 16.10.1995 № 08-ОЗ «О местном самоуправлении в Челябинской области» (признан утратившим силу 31.08.2005). Редким исключением сегодня является действующий Закон Тюменской области от 22.12.2005 № 444 «О местном самоуправлении в Тюменской области», сконцентрировавший полномочия региональной власти в самоуправленческой сфере, с большей или меньшей степенью конкретности отрегулировавший «узкие» места в этой части. Такой подход не лишен рационального зерна, опыт Тюменской области заслуживает, с нашей точки зрения, распространения в других регионах Уральского федерального округа.

² По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление КС РФ от 16.10.1997 № 14-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

функционирования и подведомственности. Они не могут не касаться компетенции органов местного самоуправления в части фиксации принадлежащих ему предметов ведения (вопросов местного значения) и полномочий по их решению. А это, в свою очередь, напрямую связано с финансово-экономическими основами местного самоуправления. Словом, «общие принципы» объективно требуют расширительной трактовки, распространения своего влияния не только на организационную, но и на иные стороны данного института.

Дополнительным аргументом в пользу этого служит существующая с 1995 года практика принятия федеральных законов «об общих принципах организации местного самоуправления», нормы которых, как известно, регулируют самые разные аспекты самоуправленческих отношений. Соответствующий подход нашел отражение и в региональном законодательстве. Так, в ст. 87 Устава Свердловской области указывается, что местное самоуправление осуществляется на основе общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов, установленных Конституцией РФ и федеральными законами¹. Значит, и региональному законодателю не чужд максимально широкий взгляд на принципиальные устои местного самоуправления.

Возможно, мы имеем дело с несовершенством формулировки п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, которая (даже если это несовершенство с достоверностью подтвердится) вряд ли будет скорректирована в обычном порядке, т. е. путем внесения нормативных изменений. Выход известен: гибкое толкование «общих принципов» в первую очередь силами органов конституционной юстиции, «вырабатывающих и транслирующих в систему права интерпретированные доктринальные положения» [7, с. 33] — хорошо освоенный на практике прием, позволяющий избежать правки конституционного текста. Существует уверенность, что такое толкование неминуемо приведет к выводу о максимально широком содержании «общих принципов» местного самоуправления, представляющих собой совокупность конституционно-правовых норм, устанавливающих организационно-правовые, территориальные, функциональные и финансово-экономические начала муниципальной власти.

Собственно, такие соображения уже высказывались. В особом мнении к постановлению КС РФ от 30.05.1996² судья Э.М. Аметистов определил самоуправленческие принципы как

совокупность двух групп конституционных норм. Первая вобрала установления, гарантирующие реализацию закрепленных в Конституции РФ *основ местного самоуправления*: его самостоятельность в пределах отведенных полномочий (ст. 12), осуществление самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131), запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133). Вторая включила нормы, составляющие *основы конституционного строя России* и гарантирующие права народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (ст. 3), участие в управлении государством непосредственно и через своих представителей (ч. 1 ст. 32), формирование выборных муниципальных органов (ч. 2 ст. 32).

Нет сомнений в том, что это верное направление в оценке «общих принципов», хотя нам они представляются еще более широкой категорией вследствие включения в них, помимо конституционных норм, установок текущего законодательства. Речь в первую очередь идет о нормах Закона № 131-ФЗ. Он изменил «расстановку сил» в правовом регулировании самоуправленческих отношений, заметно усилил роль федеральной власти в установлении не только общих положений местного самоуправления, но и многих его деталей, по существу дав понять, что принципы — категория многогранная и очень емкая. Под стандарты принципов попали нормы, устанавливающие, к примеру, периодичность проведения заседаний представительного органа муниципального образования, сроки проведения его первого после выборов заседания (пункты 1.1, 1.2 ст. 35 Закона № 131-ФЗ). Казалось бы, нюансы, «мелочи», но приобретшие со временем значенные принципы, а также «ответной реакции» федерального законодателя на имевшую место практику срывов депутатских заседаний, неоправданную оттяжку их проведения и т. п.

В конституционной конструкции совместного ведения федеральный законодатель оставил за собой регулирование львиной доли самоуправленческих правовых отношений. Общеизвестно, что компетенцию местного самоуправления в части предметов ведения разных типов муниципальных образований определяет исключительно Закон № 131-ФЗ. Корректируются предметы ведения только путем внесения изменений и дополнений в данный закон, и никак иначе (ч. 1 ст. 18). В ведении Российской Федерации находятся требования к территориальной организации местного са-

¹ Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 12. Ст. 1914.

² По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление КС РФ от 30.05.1996 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

моуправления, типологии муниципальных образований, системе местных органов власти, системе и видам муниципальных правовых актов, механизму передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий, финансово-экономическим основам местного самоуправления.

Правовой ресурс субъектов Федерации поначалу ограничивался санкционированным федеральным центром принятием региональных законов о наименовании органов местного самоуправления, об условиях контрактов для глав местных администраций, о регистре муниципальных правовых актов, границах самоуправляющихся территорий, преобразовании муниципальных образований, создании и упразднении поселений. Законами субъектов Федерации до сегодняшнего дня устанавливаются статусы (типы) муниципальных образований. Территориальная сфера местного самоуправления до недавнего времени оставалась, пожалуй, единственной, где субъекты Федерации были внушительно представлены собственными законами. Именно этот законодательный сегмент в конструкции совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов составлял региональную часть правовой основы местного самоуправления в период 2004—2014 годов.

Совершенно не впечатляет круг муниципальных вопросов, находящийся в исключительном ведении органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ). Особенность этих вопросов в том, что они регулируются субъектами Федерации в силу принадлежащего им права, а не обязанности, возложенной федеральным законодательством. Примером такого регулирования может служить уже упоминавшийся Закон Тюменской области о местном самоуправлении. Прежде принятие таких законов вменялось субъектам Федерации в обязанность, теперь их появление целиком зависит от потребностей самого региона, т. е. это его право, а не обязанность.

Итак, предметом совместного ведения федеральных и региональных органов власти в части правового регулирования местного самоуправления являются его «общие принципы», представляющие собой объемный перечень конституционно-правовых норм, устанавливающих организационно-правовые, территориальные, функциональные и финансово-экономические основы муниципальной власти. Первенство в регламентации отношений местного самоуправления в границах совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) безоговороч-

но принадлежит Российской Федерации. При этом региональное регулирование осуществляется по воле федерального центра, с его разрешения и по его усмотрению. Регламентация местного самоуправления по инициативе собственно органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ) встречается крайне редко.

Законы субъектов Российской Федерации о территориальном устройстве местного самоуправления. В 1990-е годы регионы подходили к выбору муниципальных территорий произвольно, руководствуясь большей частью предпочтениями губернаторов в этом вопросе. В итоге сложилась довольно пестрая муниципальная картина. Местное самоуправление, построенное исключительно на уровне районов, функционировало в 16 субъектах Федерации; в 37 регионах оно складывалось в районах и городах; на уровне районов, городов и сельских округов — в 23 субъектах. В 5 регионах местное самоуправление строилось в сельских округах и поселках, еще в 2 — в городских районах и сельских округах. В 5 субъектах Федерации в тот период так и не сумели произвести «нарезку» муниципальных территорий [11, с. 41]. Всего тогда в Российской Федерации было создано 12 тыс. муниципалитетов.

Закон № 131-ФЗ привел к двукратному увеличению самоуправленческих территорий. В пик реформ (2006—2007 годы) их насчитывалось около 24,5 тыс. В последние годы наблюдается сокращение количества муниципальных образований за счет упразднения либо объединения небольших поселений, главным образом сельских, как самых недееспособных в экономическом отношении самоуправленческих территорий. По данным бывшего министра регионального развития России В. Басаргина, уже в 2010 году в стране было 23 940 муниципалитетов, на 1 января 2011 г. их стало еще меньше — 23 243 [8, с. 8]. Далее эта тенденция только набирала силу: в 2012 году в России насчитывалось 23 118 самоуправляющихся территорий, в 2013 — 23 001, а в 2014 — 22 777¹.

По данным 2014 года в Уральском федеральном округе создано 1 345 муниципальных образований, из них 93 муниципальных района, 110 городских округов, 77 городских поселений, 1065 сельских поселений. Наибольшее количество муниципалитетов насчитывается в Курганской области (458), наименьшее — в Ямало-Ненецком автономном округе (55). В Челябинской области сформировано 313 муниципалитетов.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012, 2013, 2014: сб. статей. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 28.04.2016).

ципальных территорий, в Свердловской области — 94. В Тюменской области функционирует 319 муниципальных образований, в Ханты-Мансийском автономном округе — 106.

Количественный рост самоуправляющихся территорий с 12 тыс. до 24,5 тыс., как и предполагалось, не учитывал научно обоснованных подходов к проектированию муниципального деления [4, с. 9]. Еще на этапе разработки Закона № 131-ФЗ специалисты предупреждали, что минимальная численность жителей в поселении должна составлять не менее 30 тыс. человек. Только в этом случае налоговые сборы могли, хотя бы в минимальной степени, покрывать расходные обязательства [5]. Между тем российское законодательство допускает возможность создания муниципальных образований с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Разница, без сомнения, огромная! «В результате, — подчеркивает В. Тимченко, — оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию, и главное — развитию» [10, с. 8].

Уставы всех субъектов Уральского федерального округа определяют территории, в которых осуществляется местное самоуправление: городские и сельские поселения, муниципальные районы и городские округа — до недавнего времени стандартный перечень, установленный Законом № 131-ФЗ. Устав Тюменской области зафиксировал в качестве муниципалитетов города, районы, сельские поселения, рабочие поселки и их объединения. Его самобытность состоит в том, что он не придерживается привычной для муниципальных образований терминологии. Единственный в данном отношении Устав Челябинской области перечисляет наименования и указывает количество муниципальных районов (27) и городских округов (16). Никакой другой региональный уставной документ этого не делает.

Помимо уставных норм в субъектах Федерации действуют законодательные акты, определяющие границы и статус муниципальных образований. Данное право перешло к регионам с принятием Закона № 131-ФЗ. Особенностью данных законов является то, что они адресованы конкретному муниципальному образованию, имеют, так сказать, «персональный» характер. В Свердловской области такие законы принимались в несколько этапов в течение 2004 года. Все они носили однотипное наименование: «Об установлении границ му-

ниципального образования и наделении его статусом городского округа (муниципального района, городского или сельского поселения)». Примером может служить Закон Свердловской области от 12.10.2004 № 95-ОЗ «Об установлении границ муниципального образования “город Екатеринбург” и наделении его статусом городского округа».

Позднее статус муниципальных образований был уточнен Законом Свердловской области от 12.07.2007 № 85-ОЗ «О границах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области». Он разделил регион на 68 городских округов, 5 муниципальных районов, 16 сельских и 5 городских поселений. Итого 94 муниципальных образования, что, конечно, немного в сравнении не только с соседними регионами, но и с подавляющим большинством других субъектов Федерации. К примеру, даже в не столь населенном Ханты-Мансийском автономном округе насчитывается 106 муниципалитетов.

Поражает (другого слова не подберешь) огромное количество городских округов в Свердловской области, что является еще одной ее особенностью в части организации местного самоуправления. По данному показателю она опережает Дальневосточный, Северо-Западный и Южный федеральные округа. Значение этого показателя еще более ощутимо на фоне Российской Федерации, где создано всего 520 городских округов (данные 2014 года). В сравнении с другими субъектами Федерации в составе Уральского федерального округа Свердловская область по этому показателю — безоговорочный лидер. Так, в Тюменской области всего 5 городских округов, в Курганской и того меньше — 2 (Курган и Шадринск), в Челябинской области — 16.

Очевидно, что в других регионах в составе Уральского федерального округа муниципальная картина примерно одинаковая: умеренное (как и должно быть) количество городских округов, чуть большее — муниципальных районов и городских поселений, а также десятки или сотни сельских поселений, являющихся самым массовым звеном в системе территорий местного самоуправления. В Свердловской области все наоборот: неправдоподобно высокий показатель городских округов, намеренно заниженное количество других муниципальных образований, в первую очередь сельских. В этом смысле территориальное устройство местного самоуправления в Свердловской области не выдерживает критики, оно не отвечает ни духу, ни букве федерального законодательства. Тем не менее «свердловская модель» муниципальной организации устояла, что, вероятно, можно отнести на счет лоббистских

возможностей бывшего губернатора Э. Россе-ля. У области в этом плане были последовате-ли, но они не получили, в отличие от свердлов-чан, поддержки федерального центра.

В 2014 году федеральный классификатор муниципальных образований пополнился двумя новыми типами: городскими округами с внутригородским делением и внутригородски-ми районами. Они учреждались специально для крупных городов, имеющих районное деление, в целях их дробления на самостоя-тельные муниципалитеты — внутригородские районы. Реформа вызвала споры по поводу ее целесообразности и административно-принудительных методов проведения.

Подобное уже произошло в Челябинске, где в соответствии с Законом Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»¹ власти пустились на эксперимент по делению города на восемь обособлен-ных муниципальных образований. Все послед-ствия этого эксперимента пока неясны, но оче-видно, что система управления городом услож-нилась за счет необходимости согласовывать полномочия, бюджеты, отрабатывать формы взаимодействия общегородских и районных в городе органов местного самоуправления и т. д. На Среднем Урале принят аналогичный Закон Свердловской области от 05.11.2014 № 93-ОЗ «Об особенностях организации местного само-управления в городских округах с внутриго-родским делением, расположенных на терри-тории Свердловской области, и во внутриго-родских районах, расположенных в границах этих городских округов»², но он пока не всту-пил в силу.

Данную реформу отчетливо сопровождают два видимых недостатка.

Во-первых, пренебрежение мнением насе-ления, которое либо вообще не принимается во внимание, либо учитывается посредством сур-рогатных форм прямой демократии, не пред-усмотренных федеральным законодательст-вом, но введенных региональными законами. В соответствии с Законом Свердловской обла-сти от 05.11.2014 № 94-ОЗ «О выявлении мнe-ния населения городского округа, расположен-ного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городско-го округа с внутригородским делением»³ это народные слушания, публичные консультации и социологические опросы. Сами по себе мини-мально затратные, имеющие к тому же реко-

мендательный характер, эти формы учета мнe-ния граждан иницируются и назначаются исключительно региональными органами государственной власти. Отнюдь не случайно академик А.И. Татаркин заметил: «Если у чиновников и отдельных политиков есть же-лание что-либо изменить, то они по Конститу-ции обязаны согласовать свои предложения с местным сообществом. Люди, проживающие на территории муниципалитетов, должны самостоятельно принимать решения, напря-мую их касающиеся» [6].

О необходимости участия граждан в дея-тельности местного самоуправления не раз говорили и писали не только российские, но и зарубежные политики, ученые и юристы: «Люди должны знать, что их потребности и требования могут быть достигнуты только уча-стием в процессе принятия решений на мест-ном уровне. Сами граждане должны понимать, что они имеют право на местное самоуправ-ление, на право принимать решения, что все это должно гарантироваться Конституцией и что от этого зависит дальнейшее развитие местного самоуправления» [15; 16]. Но на практике этого нет. Кроме того, от решения этих вопро-сов отстраняются и органы местного само-управления. По законодательству Свердло-вской области они при необходимости оказы-вают региональной власти содействие.

Во-вторых, нововведения лишают насе-ление прямых выборов глав муниципалитетов и депутатов общегородских представительных органов власти. Выборы депутатов смещаются на уровень районов в городах, оставаясь по существу последним оплотом непосредствен-ной демократии в муниципальных образова-ниях такого типа.

Законы субъектов Федерации и организа-ционные модели местного самоуправления. В том же 2014 году регионы получили право принимать законодательные акты, устанавли-вающие структуру муниципальных органов власти, что вызвало массу справедливых и аргументированных нареканий о нарушении конституционных прав граждан на осуществ-ление местного самоуправления. В обоснова-ние данной точки зрения обычно приводилась конституционная норма, согласно которой «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Следует пояснить, что Закон № 131-ФЗ в 2014 году пополнился двумя новыми организа-ционными моделями муниципальной власти. Обе предусматривают отказ от прямых выбо-

¹ Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

² Собрание законодательства Свердловской области. 2014. № 11. Ст. 1617.

³ Собрание законодательства Свердловской области. 2014. № 11. Ст. 1616.

ров глав муниципалитетов и руководство ими исполнительными органами (местными администрациями). Отличие между обеими конструкциями минимальное: в первом случае глава избирается депутатами местного представительного органа, во втором — опять-таки депутатами, но по представлению конкурсной комиссии, формирующейся на паритетных началах. Половина членов комиссии являются представителями муниципалитета, вторая половина — высшего должностного лица субъекта Федерации (прежде региональная часть конкурсной комиссии составляла одну треть от общего числа ее членов).

Другим результатом нововведений является отказ от глав местных администраций, часто именуемых у нас сити-менеджерами. Парадоксально, но институт назначаемых глав местных администраций — контрактников несколько лет назад активно навязывался муниципалитетам федеральными и региональными властями. «Двухголовая модель» муниципальной власти, всегда казавшаяся изначально конфликтной, «предлагалась» городам и районам, мягко сказать, без разбору, невзирая на возражения, доводы и, главное, конституционное право местного сообщества, позволяющее ему оставаться самостоятельным в этом вопросе.

Но теперь возобладал противоположный тренд: отношение к главам-контрактникам изменилось, они большей частью уже не нужны — видимо, «двухголовость» себя не оправдала или вышла из моды. Отныне главы муниципальных образований лично руководят местными администрациями, что было распространено в муниципальной среде до второй половины 2000-х годов.

Собственно появление новых организационных моделей местного самоуправления не вызывает возражений, оно допустимо, происходит в законных рамках, в соответствии с компетенцией федеральных органов власти. Смущали по большей части закулисные административные способы внедрения соответствующих схем, как это было некоторое время назад с сити-менеджерами. Минимизировать накопленный негатив, сгладить неприятное впечатление от скрытого давления извне позволило официально предоставленное субъектам Федерации право юридически и фактически

решать за местные сообщества вопрос о том, каким образом должна быть устроена муниципальная власть.

В процессе реализации реформы выяснилось, что доминирующей в регионах моделью муниципальной власти стала та, где руководитель муниципального образования избирается депутатами по представлению конкурсной комиссии. Ее внедрение приобрело характер заранее спланированной и масштабной акции, охватившей практически всю страну. В Свердловской области, например, из 94 муниципалитетов она внедрена в 88 самоуправляющихся территориях, и только в Екатеринбурге, Нижнем Тагиле и четырех закрытых административно-территориальных образованиях главы муниципалитетов избираются в результате прямых выборов¹.

Обратившаяся с заявлением в КС РФ группа депутатов Государственной Думы (90 человек) усмотрела неконституционность данных законоположений в части установленных на федеральном уровне критериев «дифференциации порядка формирования органов местного самоуправления». По мнению заявителей, субъектам Российской Федерации была предоставлена «избыточная дискреция» (усмотрение), не исключающая произвольного подхода к выбору варианта структуры органов местного самоуправления и лишаящая население возможности непосредственно определять данную структуру.

В постановлении КС РФ от 01.12.2015² по данному поводу сказано, во-первых, что самостоятельность местного самоуправления не может являться «абсолютной», поскольку она не предполагает «отрицания организационного и иных форм взаимодействия местных и региональных органов власти». Во-вторых, органы государственной власти субъектов Федерации призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие путем определения принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, что обусловлено конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти. В-третьих, право населения самостоятельно определять структуру местного самоуправле-

¹ См.: Упразднение прямых выборов глав муниципалитетов проходило в Свердловской области в несколько этапов. Окончательно данный вопрос был решен Законом Свердловской области от 28.03.2016 № 23-ОЗ, внесшим изменения в Закон от 10.10.2014 № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».

² 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 депутатов Государственной Думы: постановление КС РФ от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

ния приобретает не только местное (муниципальное), но и «государственное значение». В четвертых, возможность совместного участия субъекта Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти, обусловлена тем, что необходимо обеспечить эффективную реализацию региональными органами власти стоящих перед ними задач по «устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации». В пятых, крупные муниципальные образования (города и районы) «интегрированы в систему государственно-властных отношений», а их органы власти призваны решать не только вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций.

Естественно, что такие суждения априори предопределили общий вывод КС РФ: структура местного самоуправления должна определяться не произвольным образом, а в рамках установленных Конституцией РФ «общих принципов» организации, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т. п. Заметно возросшая степень участия региональной власти в регламентации структуры органов местного самоуправления была, таким образом, оправдана, хотя и без полного единодушия.

В частности, судья А.Н. Кокотов в особом мнении отметил, что установление законом субъекта Федерации для конкретных муниципальных образований единственного и безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования «существенно ограничивает конституционное право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления».

В свою очередь судья Н.С. Бондарь признал, что применительно ко всем муниципальным образованиям независимо от уровня их публично-территориальной организации «более демократическим является порядок решения соответствующих вопросов при наличии альтернативных вариантов, включая прямые выборы населением». Очевидно, что, по мнению названных судей, исключительный характер внедряемой в настоящее время в регионах модели муниципальной власти следует воспринимать как ущемление конституционного права граждан на осуществление местного

самоуправления.

Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации компетенции местного самоуправления. Проблема определения и нормативной фиксации компетенции местного самоуправления была и остается актуальной в теории и практике муниципальных правовых отношений. То, что сегодня привычно именуется вопросами местного значения (предметами ведения местного самоуправления), раньше называли «местными делами» или «местными нуждами и пользами». В самом общем виде местные дела характеризовались как разнородные мероприятия, вытекающие из местных нужд и потребностей, в правильном удовлетворении которых заинтересовано население [8, с. 141]. Это представление немногим отличается от законодательного определения вопросов местного значения, служащих непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования (ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

Перечень вопросов местного значения, установленный Законом № 131-ФЗ, с момента его принятия вырос примерно на одну треть, что имеет отношение ко всем типам муниципальных образований. К примеру, за городскими округами закреплялось 27 таких вопросов, а в настоящее время их больше 40. Как правило, предметы ведения муниципалитетов только прирастают, хотя периодически у них что-то изымается в ведение субъектов Федерации. Последний очень показательный пример из этой серии — перевод обязанности по организации медицинского обслуживания населения с муниципального на региональный уровень. При этом у субъектов Федерации сохраняется возможность делегировать муниципалитетам полномочия по организации оказания медицинской помощи в качестве отдельного государственного полномочия, как это произошло в Екатеринбурге¹. Еще раньше у местного самоуправления изъяли функцию опеки и попечительства, хотя впоследствии ее же и вернули, но уже не в качестве обязательного вопроса местного значения, а в виде некоего «довеска», браться за осуществление которого муниципалитеты могут по своей доброй воле.

Отдельные предметы ведения муниципальных образований законодательно формулируются как «участие» в решении вопросов местного значения, например «участие в профилактике экстремизма и терроризма». А какова мера этого участия, каковы полномо-

¹ О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» государственным полномочием Свердловской области по организации оказания медицинской помощи: закон Свердловской области от 09.11.2011 № 120-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 11. Ст. 1958.

чия, раскрывающие это участие? За последние годы выросло количество вопросов, по которым органы местного самоуправления должны осуществлять муниципальный контроль: лесной, водный, жилищный, дорожный и т. п. Однако содержание такого контроля федеральный законодатель не раскрывает, предлагая сделать это самим органам местного самоуправления.

Таким образом, за время действия Закона № 131-ФЗ вопросы местного значения неоднократно корректировались, что, по нашему мнению, объективно свидетельствует о нестабильности функциональной основы местного самоуправления, нечетком понимании федеральным законодателем того, чем все-таки должна заниматься местная власть.

Вопросы местного значения устанавливаются и изменяются Законом № 131-ФЗ и только. Что касается полномочий (прав и обязанностей) органов местного самоуправления по решению таких вопросов, то они фиксируются нормативными актами федерального, регионального и муниципального уровня. В качестве правовых источников, закрепляющих полномочия муниципальных органов власти, выступают разные федеральные законы (к примеру, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании», Градостроительный и Земельный кодексы РФ), нормативные акты субъектов Федерации, муниципальные правовые акты (устав муниципального образования, решение местного представительного органа об утверждении правил землепользования и застройки и т. д.).

Вправе ли органы государственной власти осуществлять муниципальные полномочия? Первоначально ответ на этот вопрос был однозначно отрицательным, в первую очередь по причине такой его трактовки КС РФ. Закон № 131-ФЗ установил три основания, дающие право региональной власти взять на себя решение муниципальных функций (ст. 75).

В 2014 году законодательство существенно расширило перечень этих оснований, разрешив передачу части муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти субъектов Федерации. Специально принятый в развитие этих правил Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»¹ (далее — Закон

№ 485-ФЗ) отнес к ведению регионов довольно большую группу вопросов. При этом никто не побуждает регионы заниматься ими всеми сразу, оставляя свободу усмотрения и выбора наиболее «лакомых кусков» муниципальной компетенции.

Ряд авторов считают данную тенденцию реализацией институтов Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, в ст. 4 которой закреплено, что «осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» [14, с. 13].

Несмотря на то, что Закон № 485-ФЗ содержит в названии указание на перераспределение полномочий, на деле согласно его нормам распределяются всего лишь сферы деятельности, области общественных отношений, в рамках которых и осуществляются соответствующие полномочия (властно-распорядительные действия). Всего их тринадцать: градостроительные и земельные отношения, отношения в сфере торговой, рекламной и жилищно-коммунальной деятельности по тепло- и водоснабжению, регулированию тарифов организаций коммунального комплекса.

Что касается полномочий субъектов Федерации по решению этих вопросов, то они устанавливаются законами субъектов Федерации. В качестве иллюстрации приведем два закона Свердловской области: Закон от 20.06.2015 № 86-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы между органами местного самоуправления Муниципального образования “город Екатеринбург” и органами государственной власти Свердловской области»¹ изъял из ведения муниципалитета часть «рекламных полномочий»; Закон от 12.10.2015 № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления Муниципального образования “город Екатеринбург” и органами государственной власти Свердловской области»³ передал важнейшее полномочие по утверждению генерального плана Екатеринбурга исполнительным органам областной власти. Даже в советской максимально централизованной системе управления генеральные планы городов утверждались местными Советами.

А еще к полномочиям Свердловской области отошло утверждение правил землепользо-

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 38.

² Собрание законодательства Свердловской области. 2015. № 7. Ст. 1045.

³ Областная газета. 2015. 14 окт.

вания и застройки, нормативов градостроительного проектирования, документации по планировке, градостроительных планов земельных участков, а также выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию. И все это исключительно в отношении муниципального образования «город Екатеринбург».

Аналогичный закон Самарской области перераспределил полномочия в сфере градостроительства и рекламы, которые принадлежали органам власти муниципальных образований самых разных типов¹. В Иркутской и Нижегородской областях исполнительным органам государственной власти переданы муниципальные полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена².

Словом, процесс передачи полномочий от муниципалитетов в пользу субъектов Федерации набирает силу, превратившись по существу в новый тренд муниципальной политики.

Заключение. За прошедшие с начала новых реформ два года ситуация в российской муниципальной сфере коренным образом изменилась. Получив право широкого законодательного регулирования, органы государственной власти субъектов Федерации существенно преобразили местное самоуправление в России, сделав его по большинству важнейших параметров единообразным и унифицированным, в значительной степени подогнав под стандарты общей властной вертикали.

Это касается в первую очередь трех плоскостей местного самоуправления: территориальной, функциональной и организационной. В последней из них местное самоуправление выстраивается в основном в рамках одной модели, в которой избранный депутатами местного представительного органа глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. При этом его кандидатура должна получить одобрение конкурсной комиссии, половину состава которой образуют представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, население муниципального образования лишается возможности участвовать в прямых выборах главы муниципалитета. Выборы как конституционный институт прямой демократии становится явлением эксклюзивным.

В функциональной сфере происходит пере-

дача полномочий, принадлежавших некогда органам местного самоуправления, органам государственной власти субъектов Федерации, что было несвойственно прежнему периоду развития местного самоуправления в России, положенному Конституцией РФ.

В сфере территориального устройства появились новые типы муниципальных образований — внутригородские районы и городские округа с внутригородским делением. Данное обстоятельство связано с попытками разделения крупных городов, имеющих районное деление, на самостоятельные муниципальные образования.

Отмеченные направления современной муниципальной реформы вызывают в основном недоумение, непонимание и подозрение в недоверии местному самоуправлению, существовавшему в уже привычном виде. Есть все основания полагать, что предпринятые реформы направлены на фактическое включение органов местного самоуправления в единую вертикаль власти, максимально полное приближение их к государственным органам.

Таким образом, в конституционной конструкции совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления последним отводится более серьезная роль по нормативному регулированию его основных сторон.

Список литературы

1. *Басаргин В.* Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // *Муниципальная власть*. 2010. № 4. С. 8—9.
2. *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999. С. 53.
3. *Выдрин И.В.* Муниципальное право России: учеб. М.: Норма, 2012.
4. *Выдрин И.В.* Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2013. № 1 (4). С. 9.
5. *Глазычев В.* Самоуправление на местности // *Коммерсант*. 2006. 28 сент.
6. Дорога, ведущая в никуда. Екатеринбургцы начали массово выступать против расчленения города // *Уральский рабочий*. 2014. 6 нояб.
7. *Крусс В.И.* Конституционализация права: основы теории. М., 2016. С. 33.
8. *Михайловский А.Г.* Реформа городского самоуправления в России. М., 1908. С. 141.

¹ О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области: закон Самарской области от 29.12.2014 № 134-ГД. URL: <http://docs.cntd.ru/document/464015868>

² О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области: закон Иркутской области от 18.12.2014 № 162-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423972889>; О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области: закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 197-З. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465517302>

9. Невинский В.В. Централизация правового регулирования местного самоуправления в России: природа, значение // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 61—68.

10. Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ // Муниципальная власть. 2010. № 3. С. 6—10.

11. Широков А., Нянькин В. Сегодня, завтра... и навсегда // Муниципальная власть. 2000. № 1—2. С. 40—42.

12. Штмпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. М., 1995. С. 17.

13. Шерр Х. Демократический социализм и коммунальное самоуправление — новый исторический синтез // Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. М., 1984. С. 60.

14. Coulson A. Chris Himsworth, The European Charter of Local Self-Government: a treaty for local democracy // Local government studies. Volume 42. Issue 2. 2016. P. 354—355.

15. Harbers I. Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America // Comparative political studies. Volume 43. 2010. P. 606—627.

16. Linder W. On the Merits of Decentralization in Young Democracies // The journal of federalism. Volume 40. 2010. P. 1—30.

17. The place of local and regional self-government in eastern partnership policy-making and delivery. Brussels: CoR, 2015. P. 18—23.

18. The Importance of Local Self-Government and Citizen Participation in Modern Society / Blanus A. et al. // Recent researches in applied economics and management: Proceedings of the 5th International Conference on Applied economics, business and development (Chania, Greece, August, 2013). WSEAS Press, 2013. P. 123—128.

References

1. Basargin V. Minregion Rossii vystupaet za iskluchenie nesvoistvennykh mestnomu samoupravleniiu polnomochii // Munitsipal'naiia vlast'. 2010. № 4. С. 8—9.

2. Vasil'ev V.I. Mestnoe samoupravlenie. M., 1999. S. 53.

3. Vydrin I.V. Munitsipal'noe pravo Rossii: ucheb. M.: Norma, 2012.

4. Vydrin I.V. Evoliutsiia mestnogo samoupravleniia v Rossii: itogi, problemy i perspektivy // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2013. № 1 (4). S. 9.

5. Glazychev V. Samoupravlenie na mestnosti // Kommersant. 2006. 28 sent.

6. Doroga, vedushchaia v nikuda. Ekaterinburzhitsy nachali massovo vystupat' protiv raschleneniia goroda // Ural'skii rabochii. 2014. 6 noiab.

7. Kruss V.I. Konstitutsionalizatsiia prava: osnovy teorii. M., 2016. S. 33.

8. Mikhailovskii A.G. Reforma gorodskogo samoupravleniia v Rossii. M., 1908. S. 141.

9. Nevinskii V.V. Tsentralizatsiia pravovogo regulirovaniia mestnogo samoupravleniia v Rossii: priroda, znachenie // Rossiiskii iuridicheskii zhurnal. 2005. № 1. S. 61—68.

10. Timchenko V. O nekotorykh voprosakh razvitiia mestnogo samoupravleniia v Rossii v sviazi s realizatsiei Federal'nogo zakona № 131-FZ // Munitsipal'naiia vlast'. 2010. № 3. S. 6—10.

11. Shirokov A., Nian'kin V. Segodnia, zavtra... i navsegda // Munitsipal'naiia vlast'. 2000. № 1—2. S. 40—42.

12. Shtimpfl G., Sholler Kh. Mestnoe samoupravlenie. M., 1995. S. 17.

13. Sheer Kh. Demokrateskii sotsializm i kommunal'noe samoupravlenie — novyi istoricheskii sintez // Mestnye i munitsipal'nye organy gosudarstvennogo upravleniia burzhuaiznykh stran. M., 1984. S. 60.

14. Coulson A. Chris Himsworth, The European Charter of Local Self-Government: a treaty for local democracy // Local government studies. Volume 42. Issue 2. 2016. P. 354—355.

15. Harbers I. Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America // Comparative political studies. Volume 43. 2010. P. 606—627.

16. Linder W. On the Merits of Decentralization in Young Democracies // The journal of federalism. Volume 40. 2010. P. 1—30.

17. The place of local and regional self-government in eastern partnership policy-making and delivery. Brussels: CoR, 2015. P. 18—23.

18. The Importance of Local Self-Government and Citizen Participation in Modern Society / Blanus A. et al. // Recent researches in applied economics and management: Proceedings of the 5th International Conference on Applied economics, business and devel-

Regional Legislation and Reforms of Local Self-Government in the Russian Federation

Igor V. Vydrin,

Doct. in Law, Prof., Head of Dept. of Constitutional and International Law
at Ural Institute of Management — Branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Russia, Yekaterinburg
inst-vidrin@mail.ru

Dina S. Efremenkova,

Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and International Law
at Ural Institute of Management — Branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Russia, Yekaterinburg
efremenkovada@e1.ru

Alexandra S. Morozova,

Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and International Law
at Ural Institute of Management — Branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Russia, Yekaterinburg
morozova as@mail.ru

Tatyana V. Slyusarenko,

Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and International Law
at Ural Institute of Management — Branch of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Russia, Yekaterinburg
gospravdis@mail.ru

The role of regional legislation in the regulation of local government relations in the Russian Federation, as well as in further reforms of local self-government started in May, 2014 is examined. Timeliness of the topic is provided by the circumstances of modern stage of municipal reform, the main “legal tools” of which are legislative acts of subjects of the Russian Federation. The goal of the study is in research of peculiarities of regulatory impact of subjects of the Federation on territorial, functional and organizational parameters of local self-government. Applied logical, comparative legal, formal legal and statistical research methods are met the desired goal. It is recognized that the legislation of subjects of the Russian Federation constitutes an independent regulatory unit in legal framework (system) of local self-government, along with rules of international and federal legislation and municipal regulations. The conclusion is drawn that regions are involved in the regulation of general principles of local self-government organization within the constitutional legal structure of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects. Different temporal stages of legislative regulation of institute of local self-government are allocated, their specifics and influence quantity are analyzed in connection with alternate strengthening or weakening of the role of public authorities of subjects of the Federation in the regulation of local self-government relations. It is noted that currently under the influence of federal government subjects of the Federation have greatly strengthened their regulatory impact on local self-government, making it more unified and harmonic. Proposed by the authors conclusions and recommendations could be used by federal and regional authorities in development and amendment of legislative and other regulations on division of powers in the field of organization and optimization of local self-government.

Keywords: *local self-government, municipal reform, regional legislation, constitutional concept of local self-government, general principles of local self-government organization, joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Federation, territorial system of local self-government, functional ground of self-government, local authorities competence, organizational models of self-government.*