Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКА, МАГНИТОГОРСКА, ЗЛАТОУСТА)

ЮУрГУ – 40.04.01.2019.326 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.и.н., доцент
_____ Г.А. Васильева
_____ 20__ г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Юм-326
_____ П.А. Елизаров
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

Челябинск 2020

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ
НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ
(МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ)

Елизарову Петру Анатольевичу

Группа Юм-326

1. Тема работы
«Система органов местного самоуправления городских округов Челябинской области (на примере Челябинска, Магнитогорска, Златоуста)»
утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № ____

2. Срок сдачи законченной работы _____ 20__ г.

3. Исходные данные к работе
Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.
Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 04.12.2015.
Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО (ред. от 01.03.2017) «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 13.06.2015. – № 84 (спецвыпуск № 23).
Устав города Магнитогорска (принят решением Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27.12.2006 № 217) (ред. от 26.02.2019) // Магнитогорский рабочий. – 28.12.2006.
Устав города Челябинска (принят решением Челябинской городской Думы от 26.05.2015 № 9/2) (ред. от 28.05.2019) // Вечерний Челябинск. – 05.06.2015. – № 43.
Устав Златоустовского городского округа (принят решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа от 23.06.2005 № 10-ЗГО) (ред. от 31.05.2018) // Златоустовский рабочий. – 01.09.2005. – № 164.

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке

Краткая история и современное состояние правового регулирования местного самоуправления в городах Российской Федерации
Модели организации местного самоуправления в городах Российской Федерации
Система органов местного самоуправления в городских округах Челябинской области (Челябинск, Магнитогорск, Златоуст)
Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области и других субъектах Российской Федерации
Негативные тенденции и проблемы в сфере правового регулирования и осуществления местного самоуправления в городах Челябинской области и Российской Федерации
Направления совершенствования и перспективы правового регулирования местного самоуправления и практики его осуществления в городах Челябинской области и Российской Федерации

5. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Выбор темы выпускной квалификационной работы	Ноябрь 2017
Составление плана выпускной квалификационной работы	Декабрь 2017
Изучение научной и учебной литературы по теме исследования, определение целей, задач и методов исследования	Апрель 2018
Написание первоначального (чернового) варианта выпускной квалификационной работы	Сентябрь 2018
Предоставление первоначального (чернового) варианта работы на проверку научному руководителю в электронном и бумажном варианте)	Октябрь 2018

Устранение недостатков и замечаний научного руководителя (при их наличии)	Февраль 2019
Предоставление окончательного надлежаще оформленного (дополненного, переработанного в соответствии с указаниями научного руководителя) варианта ВКР на вторичную проверку научному руководителю	Ноябрь 2019
Нормоконтроль	Декабрь 2019
Предоставление надлежаще оформленной работы и отзыва научного руководителя на кафедру для регистрации	Декабрь 2019
Защита работы	Январь 2020

Руководитель работы,
к.и.н., доцент _____ / Г.А. Васильева /
_____ 20__ г.

Автор работы,
Магистрант группы Юм-326 _____ / П.А. Елизаров /
_____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Елизаров П.А., магистерская диссертация «Система органов местного самоуправления городских округов Челябинской области (на примере Челябинска, Магнитогорска, Златоуста)»: ЮУрГУ, Юм-326, 151 с., список использованных источников и литературы – 176 наим.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления.

Цель исследования состоит в том, чтобы посредством изучения нормативно-правовой базы, регулирующей организацию местного самоуправления, а также практики ее применения выявить причины, тенденции и последствия, приведшие к современному состоянию местного самоуправления в городах Челябинской области и Российской Федерации в целом, а также выработать механизмы и направления его совершенствования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– рассмотреть исторические этапы становления правового регулирования городского самоуправления в России и его современное состояние;

– охарактеризовать организационные модели местного самоуправления в городах Российской Федерации;

– изучить систему органов местного самоуправления в трех городских округах Челябинской области, а также судебную практику по вопросам правового регулирования организации данного института;

– выявить проблемы в правовом регулировании местного самоуправления и практики его осуществления в городах Челябинской области и Российской Федерации и сформулировать рекомендации по совершенствованию данного института.

Ключевые слова: местное самоуправление, Федеральный закон № 131, органы местного самоуправления, городской округ, внутригородской район

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……7

ГЛАВА 1. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Краткая история и современное состояние правового регулирования местного самоуправления в городах Российской Федерации……12

1.2 Модели организации местного самоуправления в городах Российской Федерации……27

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Система органов местного самоуправления в Челябинске, Магнитогорске и Златоусте……..39

2.2 Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области и других субъектах Российской Федерации……52

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Негативные тенденции и проблемы в сфере правового регулирования и осуществления местного самоуправления в городах Челябинской области и Российской Федерации……..……68

3.2 Направления совершенствования и перспективы правового регулирования местного самоуправления и практики его осуществления в городах Челябинской области и Российской Федерации……..……92

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..113

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ……...…118

ПРИЛОЖЕНИЯ……143

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время на фоне сложной внешнеэкономической обстановки, а также обострения и без того противоречивой внутригосударственной повестки все большую актуальность в России приобретают проблемы поиска фундаментальных основ выхода из кризиса, что подразумевает поиск необходимого баланса власти и свободы, коллективного и индивидуального в современном обществе – исходя из этого, растет пристальное внимание к вопросам местного самоуправления. Данная сфера, занимающая особое место в политической системе, является неотъемлемой и обыденной составляющей территориальной организации российского государства, обеспечивающей его жизнеспособность, начиная с низового уровня. По терминологии марксизма, «местное самоуправление – это базис, а на его фундаменте складывается здание (надстройка) всей государственной системы»[1]. Государство признает этот факт, поэтому местное самоуправление – естественная социально-правовая норма человеческого бытия, идея демократизации власти в государстве – составляет одну из основ конституционного строя России, что практически не имеет аналогов в развитых демократических странах мира.

В 2020 году официальному закреплению института местного самоуправления в Российской Федерации исполняется 27 лет – с точки зрения истории это весьма небольшой срок для укоренения данного института в российской политической реальности, для его правильного восприятия не только чиновниками, но и простыми обывателями. Поэтому процесс становления местного самоуправления в нашей стране зачастую проходит методом проб и ошибок – в первую очередь из-за оставшихся нерешенными основополагающих вопросов и постулатов как в понимании природы данного института, так и заложенных в Конституции Российской Федерации. В первую очередь, это

[1] Цит. по: Щепачев, В. А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления / Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С. 49.

обусловлено неординарностью рассматриваемого политико-правового феномена, которая проявляется в его двуединой сущности (единство общественных и государственных начал, достижение автономии общества во взаимодействии с государственной властью). В идеале полноценное внедрение системы органов местного самоуправления гармонизирует отношения власти и общества, обеспечивает их единство и стабильность, способствует развитию гражданского общества, налаживает жизнь на местах, обеспечивает реализацию прав и свобод, которые осуществляются по месту жительства. Реализация этих принципов в федеративном государстве подобному России также зависит от разграничения полномочий между Федерацией, ее субъектами и муниципалитетами, уровня общественного развития, системы национального права, исторических традиций, национальных особенностей и много другого. Российская Федерация пока что далека от обозначенных идеалов: она находится в самом начале пути по решению этих насущных вопросов.

Неоспорим тот факт, что любые инновации и преобразования в сфере государственного управления отражаются на местном самоуправлении – тем самым это важнейшее первичное звено властной системы, имеющее за собой огромный потенциал, который необходимо использовать в правильном направлении. В качестве обратного эффекта именно оно определяет характер и вектор общественного развития, с которым государству приходится мириться (влияние государства сверху вниз – инициатива и реакция граждан снизу вверх). В последние годы сама система местного самоуправления в России подвергается существенному изменению, причем не всегда положительного характера (особенно в части преобразований не в пользу совершенствования муниципальных отношений, а в угоду политической выгоде) – местное самоуправление все больше превращается в поле для экспериментов законодателя, которые, в конечном счете, отражаются на простых гражданах.

Поэтому необходимость научного обращения к теме местного самоуправления в первую очередь вызвана трансформацией политического устройства в нашей стране. Большой научный и практический интерес в данной

сфере представляет проведение детального анализа организационных составляющих системы местного самоуправления, подвергшихся нововведениям, для определения положительных и отрицательных сторон проведенных реформ, а также выработки предложений по совершенствованию направлений осуществления местного самоуправления. Очевидно, что этот вопрос невозможно рассматривать в отрыве от всей системы государственного управления как в отдельном субъекте Федерации, так и в стране в целом. Важно сделать акцент на последствиях, отразившихся на самом населении муниципалитетов (на нас с вами), в частности городов, которые являются основными двигателями региональной и федеральной экономики. Уже сейчас очевидно, что население все меньше интересуется политикой и реформами – оно скептически настроено ко всему тому, что предлагает государство. В этой связи актуальна теоретически обоснованная адаптация организационных моделей местного самоуправления к потребностям местного населения с оговоркой не растерять уже имеющиеся демократические завоевания.

В связи с вышеизложенным интересен опыт Челябинской области – региона, ставшего первопроходцем в реализации кардинальных новелл законодательства о местном самоуправлении 2014 года – сейчас последствия данных реформ проявляются все больше и больше, касаясь деятельности не только властных органов, но и жизни граждан. Одним словом, Челябинская область является отражением почти всех современных положительных и негативных тенденций, происходящих в системе местного самоуправления.

На сегодняшний день проблема организации местного самоуправления находится в центре пристального внимания представителей различных научных направлений, экспертов, преподавателей и самих работников органов муниципальной власти. Пристальному изучению проблемных аспектов организации местного самоуправления посвятили свои труды множество современных авторов – большинство их работ стало теоретической базой исследования: С.А. Авакьян, О.Е. Кутафин, В.М. Баглай, Е.С. Шугрина, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, Н.С. Бондарь, Ю.А. Тихомиров, А.А. Джагарян и другие.

Однако даже молодые ученые сегодня признают очевидный кризис местного самоуправления.

В системе местного самоуправления, основанного на самоуправленческих процессах, одновременно решаются серьезные государственные задачи – для полноценного функционирования этой системы нужно четко понимать, над воплощением какой оптимальной организационно-правовой модели самоуправления нужно работать. В рамках данного исследования предлагается проанализировать результаты пятилетней практики законодательных преобразований этой сферы, выявить положительные стороны, а также аспекты, которые проявили свою полнейшую несостоятельность в условиях «новой политической реальности».

В контексте перечисленной проблематики цель исследования состоит в том, чтобы посредством изучения нормативно-правовой базы, регулирующей организацию местного самоуправления, а также практики ее применения (на примере системы органов местного самоуправления в трех городских округах Челябинской области) выявить причины, тенденции и последствия, приведшие к современному состоянию местного самоуправления в российских городах, а также выработать механизмы и направления его совершенствования. В процессе достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– рассмотреть исторические этапы становления правового регулирования городского самоуправления в России и его современное состояние;

– дать характеристику законодательным положениям, устанавливающим модели местного самоуправления в городах Российской Федерации;

– изучить систему органов местного самоуправления в трех городских округах Челябинской области: Челябинске, Магнитогорске, Златоусте;

– отразить положения важных, а также связанных с Челябинской областью правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования организации местного самоуправления;

– выявить проблемы правового регулирования местного самоуправления и практики его осуществления в городах Челябинской области и Российской

Федерации в целом и сформулировать рекомендации по совершенствованию данного института.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие организацию и осуществление местного самоуправления в городах, а также судебная и правоприменительная практика по этому вопросу.

Теоретическая значимость работы заключается в максимально глубоком освещении проблемного вопроса, выявлении новых сторон рассмотрения исследуемой проблемы посредством использования междисциплинарного подхода с целью комплексного исследования систем местного самоуправления в рассматриваемых городских округах Челябинской области в условиях реальной ситуации в стране и области (с учетом всех актуальных тенденций и процессов), а также сопоставление нескольких сфер и показателей различных наук (политологии и социологии) для поиска проблем и методов их решения. Научная новизна исследования заключается во всестороннем рассмотрении в рамках одного субъекта Федерации различных моделей организации местного самоуправления в отличных друг от друга городских округах. В рамках исследования применялись: системный, структурный, исторический методы исследования; общелогические методы (анализ, обобщение, индукция, дедукция, аналогия); методы эмпирического исследования (сравнение, наблюдение, описание) и теоретического познания (формализация, восхождение от абстрактного к конкретному). Практической значимостью работы может стать воплощение результатов исследования в реальной публично-властной практике. Несомненно, анализ опыта осуществления местного самоуправления в Челябинской области будет полезен другим субъектам Российской Федерации (в том числе и тем, кто в будущем желает провести аналогичную реформу).

Выпускная квалификационная работа состоит из: введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

ГЛАВА 1. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Краткая история и современное состояние правового регулирования местного самоуправления в городах Российской Федерации

Институт местного самоуправления в разных его проявлениях, переживая на протяжении длительной истории России (со своего зарождения и последующей эволюции) периоды рассвета и упадка, – это бесспорно самая древняя форма организации общественной жизни[1]. Традиционная для нашей страны система централизованного управления в условиях обширной территории и многообразия местных обычаев и традиций неизбежно дополнялась различными формами самоорганизации населения[2]. Некоторые события и закономерности в этой сфере продолжают быть актуальными и сегодня, поэтому для понимания специфики сегодняшних общественно-политических отношений следует обратиться к истории становления самоуправленческих начал в России, которую можно подразделить на несколько этапов и периодов, отраженных в таблице в приложении 1. В связи с выбранной темой исследования особо стоит заострить внимание на вопросе становления местного самоуправления в российских городах, на территории которых зарождались и формировались направления и принципы деятельности институтов муниципальной власти.

Зачатки истинного городского самоуправления – первых учреждений, в ведении которых находились российские города – стали появляться во время городской реформы Петра I, который, исходя из государственного интереса в укреплении податной ответственности городского населения, занятого в торгово-промышленной сфере, вывел города из приказного и воеводского

[1] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2011. – № 4. – С. 6-27.

[2] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. Исследование российской государственности. – 2014. – № 4. – С. 396-412.

управления[1]. С 1720 года вводилась система магистратов: так, Городской магистрат, состоящий из бурмистров и ратманов, являлся коллегиальным и выборным органом городского управления; на менее крупные города были распространены земские избы с выборными бурмистрами. Члены магистратов, избираемые пожизненно, не несли ответственность перед населением, исполняя роль государственных представителей на местах. Главной составляющей работы этих учреждений был сбор податей. Заложенный в реформу смысл так и не удалось воплотить в жизнь[2]. Заметим, что в данный временной период на территории современного Златоустовского городского округа был основан железоделательный завод, впоследствии ставший основой будущего поселения, заложенного в 1754 году. Ранее в 1736 году для предотвращения нападений башкир на обозы с продовольствием была основана Челябинская крепость, занявшая к середине XIX века, будучи небольшим городом, прочное место в ярмарочной торговле Урала, а после ставшая важной транспортной артерией.

Следующей вехой в процессе становления самоуправления в городах стало принятие в 1785 году Екатериной II Грамоты на права и выгоды городам Российской империи[3]. К городскому управлению привлекались все горожане, разделенные на шесть разрядов, достигшие 25-летнего возраста и имеющие определенный размер дохода. Так называемое «градское общество» выражало интересы всего населения города и на своих собраниях решало вопросы городского бюджета и избирало из своего состава органы управления: Общую думу (которая назначала от каждого сословия представителя в Шестигласную думу), а также городского голову, возглавляющего данные органы.

---

[1] Локшина, К. Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова. История и политология. – 2014. – № 2. – С. 76-87.

[2] Калинин, В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII – начало XX вв.) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: государство и право. Реферативный журнал. – 1995. – № 3. – С. 28-34.

[3] Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21.04.1785 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. – Ст. 16187. – С. 358-384. – Утратил силу.

Шестигласная дума служила исполнительным органом при Общей думе, собиралась еженедельно для решения текущих вопросов городского хозяйства, ведала сборами и подачей губернским властям ходатайства по местным нуждам. Общая дума собиралась раз в три года по фундаментальным вопросам[1]. Однако вся система местной власти находилась под контролем государственных чиновников, а незначительная компетенция местных органов не была подкреплена необходимыми финансовыми средствами. Замыслы Екатерины II опережали время и вступили в конфликт с господствовавшим тогда бюрократизмом и бытовой отсталостью на местах[2]. Впоследствии Павлом I представительство населения в городах было заменено на губернское – положения Жалованной грамоты городам было возвращено Александром I, однако ее положения не соблюдались: города постепенно приходили в упадок, местные учреждения стали исполнителями воли губернаторов. Стала остро необходима новая городская реформа, которая в 1846 году ограничилась Санкт-Петербургом, получившим новое Городовое положение.

И только в 1862 году Александр II повелел распространить достигнутый опыт Санкт-Петербурга на другие города империи, что вылилось в создание совершенно новых органов местного самоуправления – городских (1870 год) и земских (1864 год)[3] – это стало поворотным моментом в истории России. Именно с начала их воплощения начались научные дискуссии о вопросах осуществления местного самоуправления[4]. Согласно новому Городовому положению[5], вводилась новая система органов городского управления, которые

[1] Борисов, А. В. Из истории становления городского управления // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. – 2007. – № 7. – С. 91-94.

[2] Лиджиева, И. В. Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2010. – № 2 (21). – С. 127-130.

[3] Петренко, Н. И. Эволюция органов местного самоуправления в Российской империи // Социально-политические науки. – 2017. – № 6. – С. 102-104.

[4] Дугарова, А. А. Местное самоуправление в политической системе общества // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 6. – С. 97-102.

[5] Высочайше утвержденное Городовое положение от 16.06.1870 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения

избирались на основе буржуазного имущественного ценза. Представительскими и законодательными функциями обладала Городская дума, избираемая на четыре года, которая учреждала комиссии, занималась кадровыми вопросами, устанавливала местные налоги и сборы, принимала городской бюджет и нормативно-правовые акты по вопросам городского хозяйства. Решения и мероприятия думы исполняла подотчетная ей Городская управа. Состав управы избирался думой, она также устанавливала регламент работы управы, в полномочия которой входили: вопросы благоустройства, благосостояния населения, обеспечение продовольственного снабжения, устройство больниц, образовательных учреждений, попечение о народной промышленности. Также управа занималась исполнением городского бюджета, сбором местных налогов, ревизиями и составлением отчетов о деятельности подведомственных учреждений. Возглавлял законодательную и исполнительную власть в городе городской голова – высшее должностное лицо, имеющее достаточно широкие полномочия, в том числе и в части взаимодействия с губернскими властями, которыми оно назначалось (в столицах губерний городского голову назначал министр внутренних дел) и несло перед ними ответственность – будучи государственным чиновником, городской голова имел самостоятельность и в решении местных вопросов. Администрация губернии могла осуществлять надзор за деятельностью городских органов лишь в части законности их действий, также присутствовала норма о необходимости утверждения некоторых финансовых решений Городских дум, действие всех остальных губернатор мог приостановить, а для решения спорных вопросов учреждался особый коллегиальный орган (губернское по городским делам присутствие). Несмотря на ограниченность реформы, выстроенная по Городовому положению 1870 года система действовала вполне удовлетворительно[1].

Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1874. – Ст. 48498. – С. 821-839. – Утратил силу.

[1] Борисов, А. В. Из истории становления городского управления. – С. 93.

Рост опасений консерваторов, связанный с возрастанием активности общественной жизни и политических амбиций на местах, вылился в принятие нового Городового положения 1892 года[1], которое приравнивало городских выборных лиц к правительственным чиновникам и ставило их в прямое подчинение губернским властям. Также повышался имущественный ценз избирателей, подлежали обязательному утверждению решения Городских дум, состав которых был значительно урезан. При такой концепции жители российских городов были исключены из местной управленческой деятельности[2], что отбросило устройство местной власти далеко назад и в дальнейшем стало итогом сильнейших социальных потрясений начала XX века[3].

В период между Февральской и Октябрьской революциями 1917 года Временное правительство пыталось запустить обширную реформу местного самоуправления, предполагавшую расширение полномочий земских и городских органов и введение всеобщих прямых, равных выборов при тайном голосовании – задумкам не суждено было сбыться: октябрьский переворот 1917 года запустил процесс слома всей старой государственной машины. В эти годы судьба городских органов складывалась по-разному: городские управы сохраняют свой аппарат и им удается поддерживать городскую инфраструктуру в приемлемом состоянии. На первых порах был провозглашен тотальный переход к самоуправлению народных масс посредством создания системы новых органов – Советов, ориентированных на решение широкого круга местных вопросов, а также претворения в жизнь государственных задач. При распространении данной системы кадровый состав управ начал переходить в составы отделов коммунального хозяйства, подведомственных уездным и губернским исполкомам; самостоятельно действовали лишь выборные

[1] Высочайше утвержденное Городовое положение от 11.06.1892 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1895. – Ст. 8708. – С. 433-440.

[2] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 403.

[3] Костюков, А. Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 22-33.

представительные органы – городские Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, не имевшие влияния на коммунальные отделы, что существенно затрудняло выстраивание модели муниципального управления, которое ко всему прочему имело буржуазный характер и противопоставлялось советским политическим реалиям.

Усложнение форм хозяйственной деятельности в период «новой экономической политики» (1921-1927 годы) способствовало повышению инициативы местных учреждений, появлению их относительной самостоятельности. Активно проводится муниципализация земли[1]. При сохранении партийного руководства в ведение городских органов управления было передано: благоустройство, часть промышленности, инженерные сети, образование, местный транспорт, пожарное и похоронное дело – активно образовывались первые муниципальные ресурсоснабжающие организации, муниципальные банки[2].

В 1930-е годы в городских Советах стали формироваться отраслевые комиссии, а в структуру городских органов были включены исполкомы – подотчетные Советам исполнительно-распорядительные органы, которые осуществляли общегородское руководство хозяйственными, социально-культурными и промышленными вопросами. Однако на волне индустриализации, первых пятилеток, усиления тоталитарной власти города начинают выполнять государственные задачи: размещение военных объектов, строительство предприятий тяжелой промышленности. Последнее обусловило появление города Магнитогорска, основанного в 1929 году для строительства с нуля металлургического комбината. Города тех лет были лишены бюджетной самостоятельности, а идущие в стране процессы были сопряжены с необходимостью государственного финансирования строительства крупных жилищно-коммунальных объектов для удовлетворения потребностей растущей

[1] Ящук, Т. В. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. – 2017. – № 1. Т. 1. – С. 92-100.
[2] Лиджиева, И. В. Исторический опыт развития местного самоуправления в России. – С. 129.

численности городского населения и расширения территории; для крупных предприятий возводились производственные больницы, детские сады, жилищный фонд[1]. Даже несмотря на закрепленные в Конституции СССР 1936 года[2] демократические положения, городские Советы на практике были далеки от норм-деклараций, окончательно превратились в органы пролетарской диктатуры[3], призванные проводить на местах политику центра, при этом значительно уступая в административном и ресурсном отношениях партийным органам, колхозам и совхозам[4].

В середине 1950-х годов централизация в различных сферах ослабла, что позволило делегировать некоторые полномочия на места – был провозглашен отказ от территориально-хозяйственного управления муниципалитетами. Расширились финансовые права местных органов и источники их доходов, однако сохранение административно-командной системы оставляло декларативным характер нововведений[5], в том числе зависимости городских органов от партийных и государственных органов[6]. Выборные Советы, руководившие нижестоящими органами и избиравшие свои исполнительные комитеты, самостоятельно реализовывали собственные решения (при этом осуществляли контроль за этим исполнением), что значительно снижало эффективность их деятельности[7].

---

[1] Ящук, Т. В. Эволюция местного управления и самоуправления в России. – С. 97.

[2] Конституция (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 06.12.1936. – № 283. – Утратил силу.

[3] Кирилловых, А. А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 40-44.

[4] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 7.

[5] Чупилкина, А. Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 9. – С. 21-25.

[6] Кирилловых, А. А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении. – С. 44.

[7] Шустов, В. Г. Первая муниципальная реформа как объект политического исследования // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2012. – № 1. – С. 281-290.

Конституция СССР 1977 года[1] подтвердила верховенство Советов народных депутатов как единственных органов государственной власти на местах, решения которых были обязательны для исполнения. В ведении Советов находился широкий круг вопросов в области государственного, хозяйственного, социально-жилищного строительства и обслуживания населения: принятие местного бюджета, руководство подведомственными организациями, обеспечение режима законности и соблюдения общественного порядка, благоустройство территории, жилищно-коммунальное хозяйство, медицинское и пенсионное обеспечение населения, а также руководство большей частью городских предприятий. Для решения вышеизложенных задач Советами в общегородских и районных исполнительных комитетах образовывались отраслевые отделы и управления, а сами Советы собирались на сессии, где рассматривались важнейшие вопросы. Данная деятельность была направлена на комплексное экономическое и социальное развитие территорий[2].

Эксперименты по возрождению самоуправления на уровне отдельных элементов стали проводиться в производственных коллективах в середине 1980-х годов[3]. Начавшиеся в период перестройки (1985-1991 годы) процессы децентрализации и трансформации советского строя отразились и на реформировании городских органов местного самоуправления[4]. Муниципальная Муниципальная реформа тех лет, направленная на реанимацию истинного самоуправления в СССР в русле демократизации (снижение роли партии, решение местных вопросов народом через Советы, их ориентация на социально-экономические меры, деятельность на принципах самофинансирования),

[1] Конституция (Основной Закон) СССР (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
[2] Ящук, Т. В. Эволюция местного управления и самоуправления в России. – С. 98.
[3] Будаева, Ц. Б. Разрушение вертикали власти и становление местного самоуправления в условиях трансформации российского общества // Вестник Бурятского государственного университета. – Улан-Удэ, 2012. – С. 27-31.
[4] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 406.

проходила с переменным успехом, постепенно надламывая устоявшийся строй, ведомственный, партийный и впоследствии советский[1].

С 1990 года был запущен интенсивный процесс преобразования советской модели местной власти в модель местного самоуправления по западным канонам[2] – именно в этот период стали зарождаться фундаментальные основы грядущих преобразований этой сферы как в рамках СССР, так и в рамках Российской Федерации: 9 апреля 1990 года был принят новаторский Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[3], не имеющий аналогов в советском государстве и заложивший будущую идеологию всей российской системы местного самоуправления[4]. В законе, исходя из понимания государственной природы местных властей, было введено понятие «местное самоуправление», но без конкретного перечня его субъектов (основным звеном признавались Советы народных депутатов как представительные органы). Он определял важные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности, вопросы создания финансово-экономической базы местного самоуправления, в том числе понятие коммунальной собственности[5]. Из-за обострения борьбы в правящей верхушке через несколько месяцев действие закона было фактически остановлено, была восстановлена вертикальная подчиненность Советов, но их полномочия были несколько расширены. Во время конституционной реформы (24 мая 1991 года) произошло разделение государственной власти (федеральный

[1] Шустов, В. Г. Первая муниципальная реформа как объект политического исследования. – С. 287.
[2] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 12.
[3] Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 18.04.1990. – № 16. – Ст. 267. – Утратил силу.
[4] Чупилкина, А. Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти. – С. 22.
[5] Тимофеев, Н. С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 63-68.

и региональный уровни) и местного самоуправления (районы, города, сельские населенные пункты, которые находились в иерархической зависимости)[1].

В связи с переходом на негосударственное понимание местного самоуправления не заставило себя ждать появление нового нормативно-правового акта – Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»[2], имевшего большую практическую применимость. Была введена новая система органов с конкретными полномочиями для каждого: представительные (местные Советы, ставшие как местными, так и государственными органами), которым подчинялись исполнительные (вместо исполкомов Советов – местные администрации, руководили которыми выборные главы администраций на принципах единоначалия, которая заменяла почти двухвековой принцип коллегиальности местных органов). Однако полномочия по правовому регулированию местных вопросов, перечень которых так и не был закреплен, ушли на уровень субъектов страны. Впервые в систему местного самоуправления были включены некоторые формы непосредственной демократии – гражданам были даны гарантии участия в осуществлении местных дел, но механизм реализации этих прав отсутствовал[3]. Несмотря на универсальность и прямое действие, названный закон фактически не действовал, что обусловливалось отсутствием запроса общества, сопротивлением реформам на всех уровнях власти и утратой традиций самоуправления, подавлявшихся долгое время[4]. После августовского путча 1991 года были отложены выборы в местные органы власти – кадровые вопросы решались вышестоящими органами.

---

[1] Шустов, В. Г. Первая муниципальная реформа как объект политического исследования. – С. 288.

[2] Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 18.07.1991. – № 29. – Утратил силу.

[3] Упоров, И. В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – № 1. Т. 7. – С. 163-168.

[4] Будаева, Ц. Б. Разрушение вертикали власти и становление местного самоуправления в условиях трансформации российского общества. – С. 30.

Новые веяния в муниципальном строительстве вошли в противоречие с советскими – последующий распад СССР способствовал большому толчку в сторону муниципального реформирования[1].

Важнейшим событием, окончательно разрушившим советскую модель местного самоуправления, стало принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, которая указала важность закрепления института местного самоуправления на высшем уровне как основы конституционного строя и формы народовластия – в первую очередь путем отделения органов местного самоуправления от государственной власти. В отдельной главе были закреплены основные права населения и гарантии на самостоятельное решение местных вопросов, на муниципальную собственность, сформулированы организационные и территориальные основы местной власти, формы прямого волеизъявления населения[2]. 26 октября 1993 года были разогнаны избранные на демократической альтернативной основе Советы народных депутатов, а их полномочия передавались новым органам местной власти (местным исполнительно-распорядительным и представительным органам, главам муниципальных образований)[3].

На основе новой Конституции России был принят либеральный Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон впервые определял понятия: муниципальное образование («городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» – это определение до сих пор используется правоприменителями), органы местного самоуправления,

[1] Зюзина, Т. Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. – 2015. – № 11. – С. 6-11.
[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
[3] Кирилловых, А. А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении. – С. 43.

вопросы местного значения (наряду с отдельными государственными полномочиями), муниципальная собственность[1].

Особенностью названного закона стали завышенные ожидания от обозначенных демократических деклараций: не состоялось ожидаемого противовеса региональным вертикалям власти в виде самостоятельных органов местного самоуправления[2], которые не располагали какой-либо достойной ресурсной и финансовой базой в условиях широкого круга полномочий и самостоятельного определения своей территориальной организации. Порой чересчур независимыми были и местные власти крупных городов, отказавшиеся от согласования решений с вышестоящими органами из-за сложности взаимодействия и размытости формулировок вопросов местного значения; были примеры образования на одной территории нескольких муниципальных образований и органов как местной, так и государственной власти. Все перечисленное провоцировало внедрение различных моделей самоуправления в регионах, нестабильности в части количества муниципальных образований[3], минимизировало выполнение местным самоуправлением своего социально-функционального значения[4].

В 1998 году Россия ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении[5], определяющую фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления (принцип субсидиарности,

[1] Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.08.1995. – № 35. – Ст. 3506.

[2] Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62-74.

[3] Шугрина, Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 21-27.

[4] Хабриева, Т. Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.

[5] Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.

принцип самостоятельности органов местного самоуправления и другие)[1], тем самым увеличивая разрыв между законным и реальным содержанием понятия «местное самоуправление», между городами и деревней, между законодателями и местным населением, так и не осознавшим смысл реформ[2].

К началу XXI века явную угрозу национальной безопасности приобрела кризисная ситуация в сфере местного самоуправления, а именно дезорганизация и дезориентация системы местных органов, их разнообразие и неспособность решать возложенные на них задачи – была очевидна несостоятельность закрепленного в 1995 году административно-правового подхода к организации местного самоуправления, необходимость его обновления в части реальных механизмов осуществления властной деятельности на местах. Очередной виток муниципальной реформы запустил Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – «Федеральный закон № 131», «базовый закон 2003 года»)[3], действующий до сих пор и, с одной стороны, внесший упорядоченность в систему и защитивший права граждан, а, с другой стороны, ставший не менее противоречивым, несогласованным с реальным положением дел[4]. Закон предложил детальное правовое регулирование по многим аспектам, среди которых исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, к каждому из которых «привязаны» собственные вопросы местного значения, жесткие требования к исполнению переданных государственных полномочий, порядок использования форм прямой демократии и прочее[5]. Стремление к реализации некоторых положений акта породило измельчение сети

[1] Скиф. Вопросы студенческой науки: сборник научных статей / ред. колл.: С. В. Чубинская-Надеждина, А. А. Козырев, А. А. Матвеев, А. В. Янцен; О. В. Лескова, О. Д. Картавщикова, С. А. Игонин и др. – СПб., 2016. – С. 48.

[2] Дугарова, А. А. Местное самоуправление в политической системе общества // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 6. – С. 98.

[3] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

[4] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 26.

[5] Васильев, В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. – 2017. – № 1 (241). – С. 80-91.

муниципальных образований, изменение и перераспределение объема полномочий, повышение управленческих расходов[1].

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 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» (далее – «Федеральный закон № 136»)[2] внес значительные коррективы в фундаментальные аспекты концепции российской системы местного самоуправления, имевшие ярко выраженный политический характер и подтвердившие курс на огосударствление института. Во-первых, закон распространил на крупные городские округа двухуровневую модель организации местной власти (были введены два новых вида муниципальных образований), а Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 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» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] ввел новый способ избрания главы муниципального образования – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (члены которой в равном соотношении назначаются представительным органом муниципалитета и главой региона) по результатам конкурса. Во-вторых, закреплено усиление прав субъектов Федерации по отношению к правовому

[1] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 20.

[2] Федеральный закон от 27.05.2014 № 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» // Российская газета. – 30.05.2014. – № 121.

[3] Федеральный закон от 03.02.2015 № 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» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 06.02.2015. – № 24.

регулированию местного самоуправления в части возможности установления дополнительных вопросов местного значения либо перераспределения полномочий между государственными органами власти и муниципалитетами[1], определения порядка формирования, полномочий, подотчетности и подконтрольности местных органов власти посредством уставов муниципальных образований, приведенных в соответствие с региональными законами (при предпочтении косвенных механизмов формирования органов муниципальной власти). Причем, закон субъекта Российской Федерации может устанавливать единственный либо альтернативные варианты избрания глав муниципалитетов, сопоставимых с городскими округами (кроме сельских поселений), в зависимости от степени концентрации возложенных публичных функций и задач, имеющих государственное значение – очевидно, что крупные города способны реализовывать более широкий круг задач[2].

Несмотря на жесточайшую критику законодательных положений, субъекты Федерации издали необходимые законы, по которым спешно были внесены изменения в уставы муниципальных образований – реформирование в дальнейшем сопровождалось периодическими судебными решениями, оспаривающими конституционность вышеупомянутых законов. Причем такое положение дел после истечения пятилетнего срока давности внесенных изменений до сих пор не покидает повестку дня[3].

Длительный процесс становления институтов местного самоуправления в российских городах (как и всего института в целом) был крайне непоследовательным и неустойчивым. Обобщая анализ истории и законодательства, стоит заметить, что наряду с длительными перерывами существование местного самоуправления в российских городах главным

[1] Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2-19.
[2] Васильев, В. И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. – 2014. – № 11 (215). – С. 51-59.
[3] Гриценко, Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5. – С. 6-15.

образом характеризуется повышением либо снижением роли государства в процессах самоорганизации местного населения на фоне безоговорочного признания особого статуса городов и их роли в строительстве прочного государственного устройства.

1.2 Модели организации местного самоуправления в городах Российской Федерации

Согласно Федеральному закону № 131, местное самоуправление – это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». В российском законодательстве существует отдельная отрасль права – муниципальное право, которое представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления[1]. Многие исследователи признают нестабильность объемной законодательной базы, регулирующей муниципальные отношения, в первую очередь по причине постоянного поиска оптимальной организационной и территориальной модели местного самоуправления[2].

[1] Скиф. Вопросы студенческой науки: сборник научных статей / ред. колл.: С. В. Чубинская-Надеждина, А. А. Козырев, А. А. Матвеев, А. В. Янцен; О. В. Лескова, О. Д. Картавщикова, С. А. Игонин и др. – СПб., 2016. – С. 48.

[2] Образцова, С. В. Полномочия населения в сфере муниципальной демократии по формированию органов местной власти: современный аспект муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 1. – С. 34-38.

Стоит отметить, что в результате анализа всех этапов развития российского местного самоуправления напрашивается неоспоримый вывод о том, что характерного для Европы эволюционного развития данного института в России не было. Этим обуславливается несоответствие российской модели местного самоуправления исторически сложившимся классическим моделям организации местного самоуправления, распространенным во всем мире:

– англосаксонская – подразумевает широкую автономию в нормотворчестве и управлении местными делами (широкий круг полномочий и направлений управленческой деятельности), распространено избрание не только органов, но и должностных лиц местного самоуправления, отсутствует подчиненность, а контроль со стороны государства (обычно через налоговую и судебную систему) осуществляется только за соблюдением общенационального законодательства и очерченной компетенции местных органов;

– континентальная – характеризуется сочетанием на местном уровне как муниципальных, так и государственных органов, как выборности, так и назначаемости, местное самоуправление является низовым уровнем власти (при этом участвует в формировании общенациональных органов власти), его решения не вступают в силу без одобрения государственных представителей, которые осуществляют административный надзор за местными органами власти;

– советская – отрицает местное самоуправление как таковое, вместо него на местах избираются государственные органы при заметном преобладании представительных органов над исполнительными, которые подотчетны народу, высока степень их идеологизации и формализма;

– смешанная (многие авторы относят российское местное самоуправление к этой модели) – присутствует собственная специфика при сочетании двух первых моделей, местное самоуправление автономно, имеет широкие права в части финансовой и хозяйственной самостоятельности, но испытывает сильное влияние государства, осуществляет как собственные, так и переданные

государственные полномочия, присутствует свобода действий в сфере жизнеобеспечения населения[1].

Охарактеризуем территориальную и организационную модели местного самоуправления для российских городов (кроме городов федерального значения). Федеральный закон № 131 помимо всего прочего закрепляет перечень муниципальных образований (приложение 2) и присущих им вопросов местного значения, а также структуру, порядок формирования и полномочия органов муниципальной власти.

Современное реформирование территориальных основ местного самоуправления в части городских округов подразумевает особый статус данного муниципалитета. Введенное законом 2003 года содержание термина «городской округ» к 2019 году видоизменялось неоднократно: был изменен состав его территории, уточнены требования к границам муниципального образования с учетом транспортной доступности, развития инфраструктуры, сохранения единства городского хозяйства, изменение статуса муниципалитета должно проходить с учетом мнения населения, выраженного представительными органами муниципалитетов[2]. Новеллой 2019 года (в связи с различием городского округа от муниципального округа) стало уточнение в части доли населения, проживающего в городских населенных пунктах на территории округа, и общей плотности населения.

В итоге, по новой редакции Федерального закона № 131, городской округ – это «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам

[1] Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сборник статей по материалам XXXVIII Международной студенческой научно-практической конференции / ред. колл.: В. Е. Карпенко, И. С. Соловенко; Е. А. Баранова, В. Р. Маукин, Я. Н. Суркова и др. – Новосибирск: Издательство АНС «СибАК», 2016. – С. 136.

[2] Ерохина, Т. В. Реформирование статуса городских округов: правовой анализ и оценка эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 41-45.

местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. В состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации».

Введение в 2014 году Федеральным законом № 136 двухуровневой модели местного самоуправления в городских округах подразумевало создание новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением (это городской округ, где в соответствии с законом субъекта Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования) и внутригородского района (это 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 городов на внутригородские районы закрепляются уставами городских округов с внутригородским делением и законами субъекта Федерации.

В мае 2019 года Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации»[1] дополнил перечень видов муниципальных образований муниципальным округом – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (включая земли общего пользования, территории традиционного природопользования, земли рекреационного назначения), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия.

Затрагивая вопрос состава органов местного самоуправления, следует внести ясность в понимание их системы и структуры. Система органов местного самоуправления является подсистемой системы местного самоуправления – в законодательстве России отсутствует ее развернутое определение. В рамках данного исследования предполагается рассмотрение системы органов местного самоуправления с позиции А.Н. Кокотова, который включает сюда: виды и правовое положение местных органов, территориальные пределы и основы их деятельности, варианты перечней органов и их соотношения в зависимости от вида муниципального образования, процесс создания и формирования местных органов власти[2]. Недостаточно определено и содержание структуры органов местного самоуправления, которую должно самостоятельно определять местное население. В научной среде ведутся споры, целесообразно ли включать в структуру органов процесс их формирования, либо стоит остановиться лишь на их внутренней организации[3].

Базовый закон 2003 года, определяя в статье 34 структуру органов местного самоуправления, перечисляет конкретные обладающие собственными

[1] Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 08.05.2019. – № 98.

[2] См.: Муниципальное право России: учебник под ред. проф. А.Н. Кокотова. – М.: Высшее образование, 2017. – С. 329.

[3] Шугрина, Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления? // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 41-51.

полномочиями по решению вопросов местного значения органы, наличие которых обязательно:

– представительный орган муниципального образования, состоящий из депутатов, обладающих правом решающего голоса, срок полномочий которых варьируется от двух до пяти лет – он является коллегиальным и призван выражать интересы местного населения, принимать решения по местным вопросам, действующие на территории всего муниципалитета, выполнять нормотворческие, правоприменительные и контрольные функции[1]; его деятельность осуществляется в различных организационных формах (сессии, комиссии, комитеты, фракции, работа каждого отдельного депутата как в органе, так и с избирателями)[2] – по данным на 1 марта 2019 года в России действуют 21 418 представительных органов муниципальных образований, 20 785 составов которых (97,1%) избрано на муниципальных выборах, а 633 состава – по системе делегирования[3];

– глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципалитета, занимая самостоятельное место в системе местных органов власти: олицетворяет публичную власть в муниципальном образовании, координирует деятельность других властных органов муниципалитета, несет ответственность за их эффективность, подконтролен населению и представительному органу – по данным на 1 марта 2019 года в России избрано 21 245 глав муниципалитетов, из которых: 5 470 глав (25,7%) избрано на муниципальных выборах, 8 763 главы (41,3%) – из состава депутатов, 6 944 главы (32,7%) – на конкурсной основе, 68 глав (0,3%) – на сходах граждан[4] (в регионах России сформировались различные подходы к определению места

[1] Стрельников, А. О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 8-16.
[2] Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С. А. Авакьян). – М.: Проспект, 2010. – С. 210.
[3] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya
[4] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya

главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления)[1];

– местная администрация – исполнительно-распорядительный орган, осуществляющий текущее управление хозяйственными и социально-культурными процессами на территории муниципалитета (в том числе формирование и исполнение бюджета, управление муниципальной собственностью), исполнение решений представительного органа и главы муниципального образования; возглавляется главой местной администрации на принципах единоначалия; структура администрации утверждается представительным органом, ее составляют: функциональные (управление применительно ко всем отраслям местного хозяйства), отраслевые (управление в конкретной отрасли) и территориальные (управление определенными территориями) органы[2].

Правовое положение муниципальных органов власти, статус должностных лиц, их отношения и взаимозависимость, в своих различных комбинациях образуют организационные модели местного самоуправления, зависящие от вида муниципального образования. Рассмотрим данные модели применительно к российским городам в зависимости от уровня распространения местного самоуправления.

Во-первых, на нижнем уровне местного самоуправления (городской округ, внутригородской район):

1. представительный орган избирается на муниципальных выборах:

1.1. глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах – является наиболее демократичным способом избрания главы, обеспечивающим его легитимность и ответственность перед местным

[1] Селютина, Е. Н., Тихалева, Е. Ю., Холодов, В. А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 15-18.

[2] Куличков, А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10 (70). – С. 948-953.

населением (в соответствии с уставами таким путем должны избираться 58 глав городских округов – 9,43% от их общего количества)[1]:

1.1.1. входит в состав представительного органа и исполняет полномочия его председателя;

1.1.2. возглавляет местную администрацию – высшее должностное лицо в полной степени обладает независимостью в принятии собственных решений, самостоятельно и единолично осуществляет руководство местной администрацией, в том числе формирует ее кадровый состав.

По мнению исследователей, такая модель способствует повышению эффективности решения местных вопросов, что будет обеспечено взаимным контролем собственных полномочий со стороны независимых друг от друга органов[2]. Однако высказываются опасения относительно сосредоточения у одного лица ключевых полномочий для организационного и политического влияния на развитие муниципального образования.

1.2. глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава – положение косвенно избранного главы муниципалитета делает его зависимым от представительного органа (в соответствии с уставами муниципалитетов таким путем должны избираться 153 главы городских округов и девять глав внутригородских районов – 24,8% и 47,3% от их общего количества соответственно)[3]:

1.2.1. исполняет полномочия его председателя – такое положение главы, исходя из приоритета представительских функций, не позволяет ему контролировать местную администрацию и в полной мере решать вопросы местного значения, поскольку руководство исполнительно-распорядительным органом будет находиться в руках назначаемого по контракту управляющего, подотчетного только представительному органу, а не населению в целом.

---

[1] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya

[2] Федоров, А. И. Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации // Отечественная юриспруденция. – 2018. – № 3 (28). – С. 21-26.

[3] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya

Главным недостатком этой модели является невозможность разделения ответственности, потенциальный конфликт интересов между высшим должностным лицом муниципалитета и сити-менеджером. Среди плюсов ученые выделяют возможность привлечения профессионалов на муниципальную службу.

1.2.2. возглавляет местную администрацию[1].

1.3. глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса – такой способ избрания глав муниципалитетов вызвал острую дискуссию в научном и муниципальном сообществах, поскольку не предполагает проведения муниципальных выборов, а также устанавливает включение органов государственной власти субъектов Федерации в муниципальный избирательный процесс посредством делегирования членов в конкурсную комиссию (в соответствии с уставами муниципалитетов таким путем должны избираться 398 глав городских округов и 10 глав внутригородских районов – 64,7% и 52% от их общего количества соответственно)[2]:

1.3.1. возглавляет местную администрацию.

Во-вторых, на верхнем уровне местного самоуправления (городской округ с внутригородским делением):

1. Представительный орган формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства:

1.1. глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по

[1] Симонова, С. В., Кириенко, Г. С. Организационные модели местного самоуправления в российской федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 4. – С. 6-20.

[2] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya

результатам конкурса (в соответствии с уставами таким путем должны избираться все три главы городских округов с внутригородским делением)[1]:

1.1.1. возглавляет местную администрацию[2].

Исходя из того, что в Российской Федерации на данный момент образовано всего три городских округа с внутригородским делением: Челябинск, Самара, Махачкала (такие инициативы в свое время обсуждались в семи субъектах Российской Федерации)[3], стоит отметить, что составляющие данной модели основаны на сложившейся в этих муниципалитетах организационной практике и нормативном регулировании субъекта Федерации, поскольку часть 3 статьи 34 Федерального закона № 131 устанавливает, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, что предполагает возможность выбора безальтернативного варианта порядка формирования местных органов власти в таких городских округах.

В Челябинской области основными актами о местном самоуправлении можно считать:

– Устав Челябинской области (принят Законом Челябинской области от 25 мая 2006 года № 22-ЗО)[4];

– Закон от 11 июня 2015 года № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»[1]

---

[1] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya

[2] Федоров, А. И. Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации. – С. 22.

[3] Ерохина, Т. В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах: некоторые итоги и проблемы внедрения // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 7. – С. 68-71.

[4] Устав (Основной закон) Челябинской области (принят Законом Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО) (ред. от 30.10.2018) // Южноуральская панорама. – 16.06.2006. – № 114-115.

(далее – «Закон Челябинской области № 189») – базовый закон области о местном самоуправлении, принятый в 1995 году, утратил силу.

Законом Челябинской области № 189 установлен порядок выборов высших должностных лиц муниципальных образований области, а именно:

– главы 27 муниципальных районов, 27 городских поселений и 15 городских округов Челябинской области подлежат избранию представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, которые впоследствии возглавляют местные администрации;

– главы сельских поселений могут избираться как на конкурсной основе, так и посредством местных выборов.

Отдельно модель организации местного самоуправления в Челябинске регулируют:

– Закон от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»[2] (далее – «Закон Челябинской области № 703»);

– Закон от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» (далее – «Закон Челябинской области № 706»)[3].

Подводя итог, отметим, что в процессе длительного поиска оптимальной модели организации российского местного самоуправления сформировалась большая правовая база – практически нет недостатка в нормативно-правовых

---

[1] Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО (ред. от 01.03.2017) «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 13.06.2015. – № 84 (спецвыпуск № 23).

[2] Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО (ред. от 12.03.2015) «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама. – 14.06.2014. – № 87 (спецвыпуск № 24).

[3] Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» // Южноуральская панорама. – 14.06.2014. – № 87 (спецвыпуск № 24).

актах, которые затрагивают вопросы местного самоуправления. Опасение вызывают частота и направления вносимых в важнейшие постулаты местного самоуправления принципиальных изменений, которые в большей степени затрагивают организационную и территориальную основы местной власти – их уже нельзя объяснять одной лишь пластичностью процесса формирования данной сферы законодательного регулирования. Из этого следует вывод, что процесс реализации конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации так и не завершен, остановившись на некоторой промежуточной ступени, имеющей смешанно-государственный характер. Очевидно, что эффективность избранной парадигмы и организационных моделей местного самоуправления определяется многими факторами, которые оказывают прямое влияние на деятельность и взаимоотношения субъектов местного самоуправления, населения и органов местной власти.

Различные конфигурации правового статуса органов местного самоуправления порождают разноплановые организационные модели местного самоуправления в российских городах, причем, согласно статистическим данным, имеется явная тенденция на применение косвенных механизмов формирования местных органов власти, минимизации волеизъявления местного населения и все большего участия в этих процессах органов государственной власти субъектов Федерации.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Характеристика системы органов местного самоуправления в Челябинске, Магнитогорске, Златоусте

Очевидно, что в настоящее время именно города, на территориях которых сконцентрирован большой экономический, человеческий, культурный потенциал, являются не только точками роста региональной экономики, но и двигателями экономического и политического развития страны целиком – все это в совокупности предопределяет их ускоренное развитие, нежели прочих видов муниципальных образований[1]. Города являются едиными системами, концентрирующими на своей территории не только места проживания людей, но и сложную взаимосвязанную инфраструктуру[2] – в связи с этим важнейшим вопросом является поиск оптимальной организации городской власти, от которой будет зависеть эффективность функционирования всего городского комплекса, благополучие всех сфер жизни местного сообщества, которая будет гибко подстраиваться и учитывать разнообразные условия реализации целей местного самоуправления[3]. Юридически именно на это и были направлены новеллы в законодательстве о местном самоуправлении 2014 года, которые достаточно быстро были взяты на вооружение субъектами Российской Федерации – по опыту регионального правотворчества сразу стала заметна тенденция унификации моделей формирования органов местного самоуправления в части сокращения их выборности, установления

[1] Костюков, А. Н., Благов, Ю. В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62-65.

[2] Бялкина, Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 62-66.

[3] Джагарян, Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 66-72.

безальтернативности в порядке избрания высших должностных лиц муниципалитетов верхнего территориального уровня (не без лоббирования федеральных властей)[1].

Вышеупомянутая тенденция не обошла стороной и Челябинскую область, в частности городские округа в ее составе. Поэтому для полноценного изучения системы органов местного самоуправления предлагается рассмотреть не только структуру органов местной власти в каждом из рассматриваемых городских округов (Челябинск, Магнитогорск, Златоуст), но и их собственную специфику, которая проявилась в результате пятилетней практики внедрения законодательных новелл 2014 года, а также политическую и социально-экономическую ситуацию в упомянутых городах.

Стоит отметить, что 2019 год, год выборов Губернатора Челябинской области, начался в нервозной политической обстановке (область находилась в группе риска из-за роста недовольства населения): у главы региона Б.А. Дубровского не было контакта с людьми, в том числе необходимого уровня доверия жителей региональной столицы. В марте власть в регионе сменилась – на смену бывшему главе региона пришел А.Л. Текслер, сумевший до сентябрьских выборов, на которых он одержал победу, поменять политическую повестку в области и завоевать доверие избирателей. На сегодняшний день основными вопросами повестки в Челябинской области являются: экология, дороги, местная власть в Челябинском городском округе[2].

Рассмотрение городских округов целесообразно начать с Челябинска – это административный, индустриальный центр (66% объема оборота организаций города приходится на промышленный комплекс, основное направление которых – металлургия и машиностроение) и самый крупный город Челябинской области

[1] Вискулова, В. В. О конкурсном порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 26-37.

[2] 7 технологий, как врио Текслер из «столичного варяга» стал челябинцем [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278777

(площадь – 530 кв. км., население на начало 2019 года – 1 200 703 чел.)[1]. Среди его особенностей следует выделить следующие: город занимает лидерские позиции во всевозможных рейтингах наиболее загрязненных и экологически опасных городов России; в Челябинске наблюдается негативное развитие демографических процессов (естественный прирост на начало 2019 года – 1 035 чел.); мощное конкурентное давление со стороны Екатеринбурга и Уфы по распределению в первую очередь финансовых ресурсов; экономически малоэффективная и ресурсоемкая городская система жилищно-коммунального хозяйства[2].

В соответствии с Законом Челябинской области № 706 Челябинск – городской округ с внутригородским делением (семь внутригородских районов). К вопросам местного значения Челябинска относится 44 вопроса, к внутригородским районам – 11, согласно городскому Уставу, принятому 26 мая 2015 года, который также закрепляет структуру органов местного самоуправления (приложение 3) и их полномочия[3]. Представительным органом является Челябинская городская дума, состав которой формируется посредством делегирования депутатов из Советов депутатов внутригородских районов; высшее должностное лицо Челябинска – глава города – избирается Челябинской городской думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет Администрацию города Челябинска.

Уникален тот факт, что Челябинск стал первым городом в России, расщепленным на отдельные муниципалитеты, внутригородские районы. Челябинские региональные законодатели стали первопроходцами в наделении муниципального образования новым статусом и в полной мере ощутили

[1] Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://chelstat.gks.ru/main_indicators

[2] Решение Челябинской городской Думы четвёртого созыва от 26.11.2009 № 8/1 «О Стратегии развития города Челябинска до 2020 года» // Сборник нормативных правовых актов Челябинской городской Думы. – 2009. – № 8. – С. 6-172.

[3] Устав города Челябинска (принят решением Челябинской городской Думы от 26.05.2015 № 9/2) (ред. от 28.05.2019) // Вечерний Челябинск. – 05.06.2015. – № 43.

недостаток правового регулирования по некоторым важным вопросам[1]. Челябинску не привыкать одним из первых брать на вооружение новации в сфере муниципального законодательства, что в свое время выражалось в дореформенной организации городской власти: глава города избирался из состава Челябинской городской думы, исполняя полномочия ее председателя; дума по представлению главы области назначала сити-менеджера, главу городской администрации («двухглавая» система управления на практике показала свою неэффективность)[2].

10 июня 2014 года были приняты основанные на публичных слушаниях (при участии 252 челябинцев) Законы Челябинской области № 703 и № 706, установившие новый статус Челябинска и его внутригородских районов, в которых образовывались собственные органы власти, а также закреплялось четкое деление местной власти на представительную и исполнительную ветви. Особенностью стало установление в качестве безальтернативного варианта косвенного порядка формирования городского представительного органа и избрания глав городских районов и города по конкурсу. Помимо этого челябинский депутатский корпус отныне стал насчитывать 170 депутатов против 39 депутатов до реформы. Широк был и минимальный объем вопросов местного значения внутригородских районов, который должен быть подкреплен и экономической основой – в Челябинске законодательно оформили механизм передачи в собственность районов городского имущества, однако его основная часть просто не может быть передана районам из-за необходимости сохранения единства общегородского хозяйства; финансовое обеспечение деятельности

[1] Абдрахманов, Д. В. Реформа местного самоуправления в Челябинском городском округе: первые итоги // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 60-63.
[2] Нагорная, М. С. Реформа местного самоуправления в Челябинской области: промежуточные итоги управленческого эксперимента // Вестник Совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. – 2015. – № 4 (11). Т. 1. – С. 36-45.

районных органов власти осуществляется посредством межбюджетных трансфертов из городского бюджета[1].

Множественные, порой не всегда целесообразные преобразования местных органов власти в Челябинске привели к проседанию дел по некоторым важным городским вопросам, что в последние несколько лет (а именно с начала введения двухуровневого местного самоуправления в мегаполисе) отразилось не только на политической конъюнктуре города, но и на благополучии местного населения, его усталости от бездействия местных властей. «Подвижки» во властных органах Челябинска стартовали с приходом Временно исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области А.Л. Текслера: непопулярный глава Челябинска В.А. Елистратов, назначенный на это место по конкурсу, подал в отставку (в свое время уход главы Челябинска Е.Н. Тефтелева не повысил рейтинг прошлого губернатора – оба были представителями «магнитогорской команды», к которой достаточно враждебно относятся челябинцы); запущен процесс перезагрузки структуры городской администрации; прошло обновление состава депутатов представительных органов, которые в большей части были аффилированы с местными политическими элитами, что было преодолено. Данные меры жители Челябинска восприняли с надеждой на изменение ситуации в лучшую сторону[2].

Следующий городской округ, который необходимо рассмотреть в рамках данного исследования – это Магнитогорск. Между ним и Челябинском на протяжении долгих лет идет негласное противостояние, которое пока выигрывает первый. Магнитогорск – второе по численности населения муниципальное образование области (население – 416 521 чел. на начало 2019 года при площади 392,35 кв. км., это шестой город из числа крупнейших

[1] Баженова, О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 6-16.

[2] 7 технологий, как врио Текслер из «столичного варяга» стал челябинцем [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278777

городов, не являющихся центрами субъектов Российской Федерации)[1], один из крупнейших мировых центров черной металлургии (72,3% численности работников приходится на обрабатывающие производства, а доля металлургического производства в общем объеме городского промышленного производства – 82,8%, показатель объема отгруженных товаров собственного производства на душу населения – первый в регионе)[2].

Главная особенность Магнитогорска – это его статус моногорода (со стабильной социально-экономической ситуацией)[3], что предполагает тесную связь муниципального образования и градообразующего предприятия, которое относится преимущественно к одной отрасли (остальные же предприятия обслуживают внутренние нужды города) и от которого значительно зависит доходная часть городского бюджета, однако сама дефиниция «моногород» в законодательстве так и осталась незакрепленной[4]. Градообразующим предприятием в Магнитогорске является ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» – металлургический комплекс с полным производственным циклом, который входит в тридцатку крупнейших производителей стали в мире (в группу общества входит 63 организации, 25 из них работает в Магнитогорске; все значительные активы, ресурсы и производственные мощности также располагаются в городе, что также объясняет его лидирующие позиции в регионе по валовому объему инвестиций).

Среди других особенностей Магнитогорского городского округа следует отметить: отрицательную динамику естественного прироста, миграционный отток и недостаток населения в трудоспособном возрасте; сохранение ведущей

---

[1] Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://chelstat.gks.ru/main_indicators

[2] Решение Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27.11.2018 № 169 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Магнитогорска на период до 2035 года» // Магнитогорский рабочий. – 05.12.2018. – № 180.

[3] Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 08.08.2019) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4448.

[4] Козодубов, А. А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 34-39.

роли градообразующего предприятия в экономике города и пока безуспешный поиск способов ее диверсификации; напряженную экологическую обстановку; успешную реализацию крупных проектов по комплексному развитию современной и комфортной городской среды.

По Уставу города, принятому 27 декабря 2006 года, Магнитогорск обладает статусом городского округа[1]. Новации в законодательстве о местном самоуправлении проявились в Магнитогорске частично и выражены тем, что глава городского округа, согласно Закону Челябинской области № 189, избирается представительным органом округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. В отличие от Челябинска Магнитогорск разделен на три района, которые не являются самостоятельными муниципальными образованиями. Устав Магнитогорска в частности закрепляет: организационно-правовые основы местного самоуправления (структура органов местной власти и порядок их формирования изображены на схеме в приложении 3) и перечень вопросов местного значения городского округа, в котором числится 45 вопросов. Организационная модель местного самоуправления Магнитогорска идентична модели Челябинска, однако представительный орган – Магнитогорское городское Собрание депутатов – формируется на муниципальных выборах; глава города Магнитогорска избирается таким же способом как в областной столице и возглавляет Администрацию города Магнитогорска.

Действующий глава города Магнитогорска С.Н. Бердников, избранный на эту должность (на конкурсной основе) по результатам конкурса осенью 2016 года, бесспорно, обеспечил по сравнению с предыдущими руководителями видимые позитивные изменения по множеству направлений жизнедеятельности города и местного населения, благодаря своему жесткому и принципиальному стилю руководства. Анализируя программную речь мэра трехлетней давности,

[1] Устав города Магнитогорска (принят решением Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27.12.2006 № 217) (ред. от 26.02.2019) // Магнитогорский рабочий. – 28.12.2006.

приходится признать, что глава города сдержал свое слово и все заявленные тогда обещания на конец 2019 года выполнены практически полностью: осуществляется поддержка и развитие городского электротранспорта, обновление общественных территорий, строительство новых школ и детских садов, ударными темпами идет ремонт дорог, преображается историческая застройка. По многим вопросам Магнитогорск сегодня занимает лидирующие позиции не только в Челябинской области, но и в Уральском федеральном округе, что в марте 2019 года во время своего первого визита в город признал А.Л. Текслер и добавил, что увиденное в городе металлургов понравилось ему больше, чем ситуация в Челябинске[1].

Третьим из рассматриваемых муниципалитетов Челябинской области является Златоуст – третий по численности населения город Челябинской области (165 375 чел. на начало 2019 года), обладающий статусом городского округа[2], который вобрал себя помимо самого города Златоуст (в нем проживает подавляющая часть населения округа) девять малочисленных сельских населенных пунктов (без статуса отдельных муниципальных образований), отчего площадь незастроенных пространств в округе в 10 раз превышает площадь застроенных (общая площадь округа – 1 865,53 кв. км., территория округа застроена всего на 9,7%). Такая территориальная организация явно обусловлена стремлением местных властей получить статус городского округа – наиболее выгодный по сравнению со статусом городского поселения.

Златоуст – это старопромышленная территория с традиционным индустриальным производством в области машиностроения и черной металлургии (удельный вес промышленности в структуре оборота крупных и средних предприятий округа составляет 89,4%). По упомянутому Распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, Златоуст

[1] Пятилетку за три года. К Бердникову можно относиться по-разному, но слово свое он держит [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.verstov.info/authorcolumn/pverstov/81401-pyatiletku-za-tri-goda-k-berdnikovu-mozhno-otnositsya-po-raznomu-no-slovo-svoe-on-derzhit.html

[2] Устав Златоустовского городского округа (принят решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа от 23.06.2005 № 10-ЗГО) (ред. от 31.05.2018) // Златоустовский рабочий. – 01.09.2005. – № 164.

обладает статусом моногорода, в котором имеются риски ухудшения социально-экономического положения: в первую очередь это обусловлено тем, что производственная сфера города переживает глубокий системный кризис, последствия которого неумолимо отражаются на социально-экономической сфере жизнедеятельности округа, подтверждая депрессивность его экономики. Ключевыми предприятиями города являются АО «Златоустовский машиностроительный завод» и АО «Златоустовский металлургический завод». Среди прочих особенностей жизнедеятельности городского округа: неопределенность экономической ситуации непосредственно для населения города; неблагоприятная демографическая ситуация (отрицательный естественный прирост, миграционный отток, старение населения); рудиментарность сферы услуг и досуга, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения; низкий уровень комфортности городской среды; устойчивый рост малого бизнеса; выгодное географическое расположение округа; туристическая привлекательность города[1].

Устав Златоустовского городского округа был принят 23 июня 2015 года: он определяет структуру органов местного самоуправления (приложение 3) и относит к вопросам местного значения округа 46 вопросов. Основными органами местного самоуправления являются: Собрание депутатов Златоустовского городского округа (представительный орган, который формируется на местных выборах), глава городского округа (избирается на конкурсной основе) и Администрация Златоустовского городского округа, возглавляемая главой округа.

Интересной особенностью Устава Златоустовского городского округа является выделение иных органов местного самоуправления (отдельно от местной администрации) наряду с Контрольно-счетной палатой и Избирательной комиссией округа, а именно Финансового управления (разрабатывает проект

[1] Решение Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области от 05.07.2013 № 28-ЗГО (ред. от 06.05.2019) «Об утверждении Стратегии и Комплексной программы социально-экономического развития Златоустовского городского округа до 2030 года» // Документ официально опубликован не был.

бюджета округа, исполняет местный бюджет, осуществляет контроль финансового состояния получателей бюджетных средств), Комитета по управлению имуществом (владеет, пользуется и распоряжается имуществом, находящимся в муниципальной собственности, ведет реестр муниципальных предприятий и муниципальных учреждений, осуществляет земельный контроль за использованием земель), Управления социальной защиты населения округа (разрабатывает и реализует планы и программы в социальной сфере, организует и ведет учет граждан, имеющих право на получение пособий, льгот и иных социальных выплат, социальной помощи и социального обслуживания, участвует в осуществлении деятельности по опеке и попечительству). Данные три органа формируются главой округа, который также имеет координационные полномочия по отношению к ним.

Среди трех рассматриваемых городских округов ситуацию в Златоусте в 2019 году можно охарактеризовать как катастрофическую при безразличном отношении к ней местных властей. Приведем ее основные направления:

– непопулярный глава округа В.А. Жилин (находившийся на своем посту до недавнего времени с 2012 года), против которого в едином протесте объединяются не только жители, но и городские руководители;

– коррупция в органах местного самоуправления: кумовство, семейственность местного бизнеса с административным ресурсом администрации округа, случаи мошенничества, превышения служебных полномочий, заключение фиктивных договоров, многомиллионные взятки, давление на сотрудников местных органов власти (еще в 2017 году город был назван одним из самых коррупционных во всей Челябинской области)[1];

– дотационность городского бюджета, низкая эффективность направленных на муниципальные нужды денежных средств;

– протестная активность жителей, связанная с множеством проблем, включая рекультивацию городской свалки и строительство кремниевого завода,

[1] Доколе? Златоуст устал от мэра Жилина и собирает подписи за его отставку [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.chel.kp.ru/daily/27007.4/4068347/

потенциально угрожающих экологической обстановке в городе (хотя завод в перспективе мог существенно решить проблему с недостатком рабочих мест), низкий уровень благоустройства городской среды (даже в центральной части Златоуста), низкое качество дорожного полотна, недостаток узких специалистов в городских учреждениях здравоохранения – в итоге митинги местных жителей сводились к требованиям отставки главы округа и стали причиной систематической низкой явки жителей Златоуста на выборах всех уровней в последние годы;

– высокая задолженность населения по услугам жилищно-коммунального хозяйства и конфликт в коммунальной сфере – из-за сложной экономической ситуации жители города не всегда имеют возможность своевременно оплачивать коммунальные услуги, к тому же в городе не модернизируется убыточная система инженерных сетей; существует мнение, что долги за ресурсы были созданы искусственно из-за непрозрачности отношений и расчетов между управляющими компаниями, находившимися под контролем одного из местных бизнесменов, бывшего депутата городского собрания;

– проблема с расселением жителей из ветхого жилья (неосвоение большинства выделенных денежных средств) и инженерного обеспечения горожан, а именно: строительство газопровода в один из поселков, некачественная питьевая вода в одном из районов города и прочее.[1]

Во время визита А.Л. Текслера в Златоуст в конце августа 2019 года, совершенного совместно с руководителями областных силовых и контрольных органов, Временно исполняющий обязанности Губернатора Челябинской области воочию увидел весомые причины необходимости отставки главы округа. На проведенной встрече с жителями округа А.Л. Текслер отметил, что ни в одном из муниципалитетов области не видел такого негатива в сторону местных властей, поэтому инициировал в Златоусте опрос об отставке В.А. Жилина, который должен был состояться 8 сентября во время губернаторских выборов,

[1] Митинг в Златоусте: мэр и его администрация не справляются с работой и должны уйти! [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.chel.kp.ru/daily/27008.5/4070006/

однако уже через несколько дней глава Златоуста заявил о сложении полномочий. А.Л. Текслер призвал депутатов не затягивать конкурсные процедуры, связанные с назначением нового главы округа, с целью недопущения ухудшения ситуации и достижения общественного согласия в городе[1] (новый глава округа был избран 24 октября 2019 года).

Ознакомившись с юридической и фактической сторонами вопроса организации и эффективности местного самоуправления в трех городских округах, следует привести результаты опроса самих жителей, ежегодно проводимого Министерством экономического развития Челябинской области, по важным показателям жизни муниципалитетов (приложение 4)[2]. Общепризнано, что от оптимальной организации муниципальной власти и эффективности ее деятельности зависит должное положение дел в муниципалитете и благополучие местного населения. Анализируя итоги опроса, можно выделить основные закономерности. Часто результаты работы местных органов власти зависят от политической позиции, характера управления и личных качеств глав городских округов. При анализе следует учитывать, что до 2014 года главы городов избирались жителями на муниципальных выборах, после 2014 года – назначались по конкурсу. В связи с приходом не выбираемого, а назначаемого главы города положительная динамика по показателям наблюдается лишь в Магнитогорске. В Челябинске низкие оценки за 2012 и 2013 годы характеризуют неэффективность отмененной в 2014 году «двухглавой» системы управления, а до начала 2019 года городом управляла по сути та же команда, что и до реформ, поэтому оценки, данные жителями, разнились в разные годы, но неумолимо стремились к низу, что и привело к отставке за последний год двух глав Челябинска и тотальной перезагрузке власти в региональной столице. В Златоусте в связи с высоким количеством респондентов можно сделать вывод о

[1] Нового мэра Златоуста выберут в декабре [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/news/1052397564

[2] Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://pravmin74.ru/obyavleniya/itogi-oprosa-naseleniya-ob-effektivnosti-deyatelnosti-rukovoditeley-organov-mestnogo-3

применении административного ресурса для прохождения опросов, а что касается показателей, то с 2013 года наблюдается тренд на потерю доверия к главе округа, оценки жителей, падающие с каждым годом, являются самыми низкими по сравнению с другими городами в тройке и в достаточной степени отражают накал ситуации в Златоусте.

Подводя итог, напомним, что по вышеупомянутым Законам Челябинской области в регионе и в Челябинске соответственно установлен безальтернативный порядок формирования органов местного самоуправления, что определяет сходство структуры этих органов и порядка его формирования. При рассмотрении же не структуры, а всей системы местного самоуправления (ибо полноценное муниципальное управление требует участие многих субъектов управления и учета множества индивидуальных факторов в конкретном муниципалитете)[1] в данных городских округах стоит отметить некоторые специфические особенности каждого из городов:

– Челябинск как самый крупный по численности проживающих город и важный экономический субъект региона всегда служил основным плацдармом в битве за голоса избирателей не только на выборах в представительный орган города, но и на выборах Губернатора Челябинской области, поэтому пристальное внимание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к делам в областной столице и его влияние на них можно считать самым высоким по сравнению с другими муниципалитетами – именно глава города Челябинска сейчас стал тем звеном, через которое региональные власти проводят свои решения и обеспечивают их исполнение на муниципальном уровне (чего де-юре никак не может быть в рамках классического понимания самостоятельности органов местного самоуправления);

– Магнитогорск можно, с одной стороны, назвать положительным примером в пользу законодательных новелл 2014 года в первую очередь в части

[1] Акулов, А. О. Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления территориальным развитием // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – С. 152-157.

назначения профессионального управленца на пост главы города – руководителя местной администрации по конкурсу, с другой стороны, для приближения местной власти к народу необязательно разрушать сложившиеся в рамках единого городского пространства отношения и преобразовывать городские районы в самостоятельные муниципальные образования; помимо этого следует учесть наличие большого влияния (управленческого, хозяйственного, финансового) градообразующего предприятия и выстроенных с ним отношений со стороны руководства Магнитогорска;

– положение дел в Златоусте демонстрирует безнаказанность и безразличие, оторванность назначенного по конкурсу главы города и его администрации от проблем и запросов населения, что в итоге переросло в критическую ситуацию во всех сферах жизни городского округа, переживающего не лучшие свои времена – выходом из ситуации может стать исследование и применение в округе последних теоретических, правовых и практических новшеств в сфере муниципального управления проблемными территориями.

2.2 Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области и других субъектах Российской Федерации

С каждым годом в российской системе права все большее значение приобретает судебная практика. Суть судебных решений заключается не только в единообразном применении закона в тех или иных ситуациях и спорах, но и в новом понимании и применении правовых норм посредством их толкования, в отражении фактического состояния системы права и направлений ее совершенствования, что достаточно актуально в первую очередь для пласта законодательства, посвященного организации и функционированию местного

самоуправления. Особое место в системе источников муниципального права занимают акты Конституционного Суда Российской Федерации[1], которые имеют общеобязательный характер, вступают в силу после своего провозглашения, не подлежат утверждению и действуют непосредственно, что устанавливает Федеральный конституционный закон от 27 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[2]. Этот орган за свою историю вынес множество решений по вопросам местного самоуправления, некоторые из которых стали судьбоносными для данной сферы, получили свое отражение в законодательстве и приложение на практике, что заставляет исследователей внимательно относиться к каждому из них[3].

За последние десять лет Конституционный Суд Российской Федерации принял множество решений, которые содержат правовые позиции по следующим вопросам местного самоуправления: структура органов местного самоуправления, определение и изменение территориальных основ местного самоуправления, избирательный процесс в муниципалитетах, взаимодействие муниципальных и государственных органов власти, непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления, экономические основы муниципальной власти, прекращение полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления и не только[4].

Отдельно стоит затронуть судебную практику, связанную с изменениями законодательства о местном самоуправлении 2014 года – в судебных решениях можно выделить следующие тенденции: разнообразие подходов российских регионов к вопросу формирования органов и избрания должностных лиц местного самоуправления вследствие отсутствия критериев, определяющих

---

[1] Наумов, С. Ю., Подсумкова, А. А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. – М.: Форум, 2010. – С. 136.

[2] Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.07.1994. – № 13. – Ст. 1447.

[3] Костюков, А. Н., Маслов, К. В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009-2014 годов // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 2. – С. 22-26.

[4] Наумов, С. Ю., Подсумкова, А. А. Указ. соч. – С. 133.

применимость того или иного порядка (включая порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность глав муниципалитетов и их последующий статус); безуспешность попыток граждан и территориальных органов Прокуратуры Российской Федерации оспорить безальтернативный порядок замещения должности глав муниципальных образований, назначаемых по результатам конкурса; необязательность полноценного выявления мнения населения при принятии поправок в соответствующие нормативно-правовые акты, изменяющие организационные и территориальные основы местного самоуправления в муниципалитетах (в том числе игнорирование жалоб жителей, заявлявших о нарушении их права на самостоятельное осуществление местного самоуправления).

Исходя из вышеперечисленных тенденций, можно заключить, что: во-первых, существующие нормы по формированию территориальных основ местного самоуправления малоэффективны, а оптимума в этой сфере до сих пор не найдено; во-вторых, имеет место конституционный конфликт в части объективных (самостоятельности местного самоуправления и местного населения в части определения структуры местных органов власти, статуса и границ муниципалитетов) и связанных с ними субъективных прав населения; в-третьих, наличие упомянутого конфликта породило множество обращений в судебные инстанции, однако наличие проблемы и нарушения прав по факту означает не автоматическое рассмотрение судом той или иной жалобы, а признание ее недопустимой[1]. Далее предлагается рассмотреть знаковые судебные решения по обозначенным проблемным вопросам как в Челябинской области, так и в других субъектах Российской Федерации.

Во-первых, жалоба С.Ю. Вахрушева в Челябинский областной суд (впоследствии и в Верховный Суд Российской Федерации) на нарушение прав в порядке принятия Законов Челябинской области об установлении косвенного порядка формирования Челябинской городской думы и образования в

[1] Шугрина, Е. С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный суд? // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 1. – С. 25-31.

Челябинске семи внутригородских районов. Заявитель требовал признать эти акты недействующими в связи с их принятием с нарушением процедуры обязательного учета мнения местных жителей. Указывалось на недостаточную адекватность формы такого учета, к тому же проведенную с нарушениями в части организации. Судебными инстанциями нарушений выявлено не было, поскольку региональные парламентарии верно истолковали Федеральный закон № 131, не требующий закрепления специальной формы и порядка учета мнения населения для указанного случая, поэтому публичные слушания признаются допустимой формой учета мнения населения[1].

В своей жалобе уже в Конституционный Суд России гражданин Вахрушев предлагал проверить конституционность части 7.1 статьи 31 Федерального закона № 131, которая нарушала его право на выражение подлежащего учету мнения об изменении статуса города Челябинска. Конституционный Суд обратил внимание на то, что принятые судебные решения не свидетельствуют о применении закона к отношениям с участием заявителя – исходя из этого, он заинтересован в жалобе лишь косвенно, что не является основанием для возбуждения конституционного судопроизводства. К тому же было отмечено не об индивидуальном, а о коллективном характере субъекта права на осуществление местного самоуправления в части преобразований и определения структуры местных органов власти. Конкретный гражданин может лишь высказываться об этом посредством установленных в базовом законе 2003 года форм прямого волеизъявления населения[2].

---

[1] Решение Челябинского областного суда от 27.08.2014 по делу № 3-58/2014 // Документ официально опубликован не был.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 13.10.2015.

Во-вторых, жалоба Родниковского сельского поселения Троицкого муниципального района Челябинской области по оспариванию конституционности положений Федерального закона № 131 и Закона Челябинской области № 189, предусматривающих единственно возможный конкурсный порядок избрания глав городских и сельских поселений, а также обязательное приведение уставов муниципальных образований в соответствие с данными законами. Пытаясь применить часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, жители некоторых сел Троицкого и Аргаяшского районов Челябинской области подписали обращения о сохранении прямых выборов и действующей структуры органов местной власти, а Совет депутатов Родниковского поселения 17 июня 2015 года принял акт о праве на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления и назначении выборов главы поселения – прокурор Троицкого района обратился в районный суд, который признал эти решения незаконными[1]. Вскоре это было подтверждено и Челябинским областным судом, объединившим дело главы села Н.В. Гуцуляка с содержащими аналогичные требования делами жителей области З.Г. Сулейманова и Ю.А. Гурмана (последние еще в 2011 году оспаривали конституционность применяемой в Хомутининском сельском поселении области пропорциональной избирательной системы при выборах в представительный орган сельского поселения, которая не позволяет баллотироваться в этот орган на основе самовыдвижения)[2].

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2741-О «По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Документ официально опубликован не был.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Собрание законодательства РФ. – 26.07.1999. – № 30. – Ст. 3988.

Областной суд оперировал тем, что данный вопрос находится в совместном ведении Российской Федерации и Челябинской области – последняя вправе самостоятельно урегулировать тот или иной вопрос, если он не нашел закрепления в федеральном законодательстве, но в строгом ему соответствии; Федеральный закон № 131 закрепил несколько форм избрания главы муниципального образования, причем критериев выбора субъектом Федерации той или иной формы предусмотрено не было как и запрета на применение только одной из форм избрания; ее изменение не свидетельствует об изменении структуры (перечня и наименования) органов местного самоуправления, которая не тождественна порядку их избрания и предметам ведения. Областной суд применил положения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П, согласно которому осуществление публичной власти в разных формах не подразумевает использование выборов как единственно возможного способа формирования органов власти[1]. Также судебный орган не признал в качестве доказательства представление подписных листов из-за отсутствия такой формы волеизъявления населения в уставах сельских поселений[2]. Позже представительный орган Родниковского поселения в знак протеста принял решение о самороспуске.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 8 декабря 2015 года № 2741 так же признал не противоречащими Конституции России нормы Федерального закона № 131 – в частности они не допускают воспроизведение региональными законами безальтернативного варианта порядка избрания глав сельских поселений, в связи с чем субъектам Российской Федерации надлежало привести нормативно-правовые акты в соответствие с выраженными правовыми позициями, а именно установить для сельских

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 1.

[2] Решение Челябинского областного суда от 11.08.2015 по делу № 3-350/2015 // Документ официально опубликован не был.

поселений возможность самостоятельно определять предпочтительный способ замещения должности главы поселения в рамках предусмотренных законом субъекта Российской Федерации альтернатив.

В этом Определении Конституционного Суда также ссылались на свое раннее Постановление по «иркутскому делу» (декабрь 2015 года). Заранее стоит отметить, что данное постановление содержало принципиально новую правовую позицию по рассматриваемому ранее делу – в связи с этим заявители безуспешно пытались пересмотреть решение Челябинского областного суда по новым обстоятельствам, но им было отказано по тем же причинам, что и гражданину Вахрушеву, однако в данном случае присутствовало конкретное дело, в котором были затронуты интересы как главы Родниковского сельского поселения, так и самого поселения[1].

Чуть ранее в своем Определении от 29 сентября 2015 года № 2003-О Конституционный Суд ответил на жалобу самарского областного отделения партии «Коммунистическая партия Российской Федерации», которая содержала подобные требования: новое региональное законодательство о местном самоуправлении ущемило избирательные права граждан на прямые выборы глав городских округов и лишило население самостоятельно определить механизм осуществления местного самоуправления. Суд указал на то, что общая заинтересованность граждан в поддержании конституционного порядка не создает необходимость возбуждения конституционного производства, и факт принадлежности гражданина к какому-либо местному сообществу еще не закрепляет за ним права выступать в защиту общих интересов местного населения[2].

---

[1] Шугрина, Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления? – С. 49.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

Вернемся к имеющему важное значение для нашего исследования Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П. Лишь запрос депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации некоторых нововведений базового закона 2003 года в части нарушения принципа самостоятельности населения при определении структуры местного самоуправления (формирование представительного органа городского округа с внутригородским делением, исключение муниципальных выборов при формировании местных органов власти и избрании должностных лиц при закреплении региональным законом системы делегирования и конкурсного порядка назначения) стал предметом рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации по существу. Здесь также оспаривалось закрепление в Законе Иркутской области безальтернативного варианта избрания главы города Иркутска – из состава депутатов представительного органа в качестве главы администрации города. Доводами заявителей о неконституционности названных норм послужили и некоторые наметившиеся в правовом регулировании данной сферы тенденции: избыточная дискреция региональных властей по регулированию вопросов организации и способов формирования органов местного самоуправления, лишение жителей некоторых крупных муниципальных образований самостоятельно определять место главы города в структуре органов местного самоуправления, установление безальтернативного варианта формирования представительного органа муниципальных образований верхнего уровня путем делегирования, нарушение принципов народовластия при отсутствии прямых муниципальных выборов.

Отметим важные постулаты вышеуказанного постановления, совокупность которых свидетельствовала о конституционности положений Федерального закона № 131 и оспариваемых региональных законов:

субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 13.10.2015.

– предоставление субъектам Федерации рычагов воздействия на способы формирования органов местной власти направлено на сохранение единства публичной власти (муниципальной власти и государственной власти субъектов Федерации), их ответственности за реализацию конституционно значимых задач, а именно всестороннего развития территории как самого региона, так и каждого по отдельности муниципального образования (последнее автоматически подразумевает и развитие субъекта Российской Федерации), ибо на местном уровне в полной мере сочетаются как местные и региональные, так и общегосударственные интересы, поскольку местное самоуправление представляет собой не только самоорганизацию населения, но и часть единого государственного механизма, чем и объясняется необходимость повышения роли представительства местного самоуправления на региональном уровне – это не может рассматриваться как нарушение конституционного разграничения полномочий;

– воспроизведение единственно возможного либо альтернативного вариантов порядка избрания должностных лиц и формирования органов местного самоуправления зависит от объема исполнения делегированных муниципалитетам государственных полномочий: больше всего они сконцентрированы на уровне муниципальных районов, городских округов (в том числе с внутригородским делением) и городских поселений, подобных городским округам (административных центров, поселений с особым статусом) – в этом случае целесообразно установить безальтернативный вариант, но при обязательном закреплении критериев, объективных причин в пользу такого регулирования (включая степень концентрации имеющих государственное значение публичных задач); однако этим объемом в меньшей степени отягощены на нижнем поселенческом уровне (села и города), где изначально сильны самоуправленческие начала, которым обязательно необходимо предоставить право выбора альтернативных вариантов;

– определение способов формирования органов местного самоуправления относится к общим принципам его организации, то есть находится в прерогативе

федерального законодателя, причем набор таких способов не ограничивается муниципальными выборами, поэтому может быть заменен другими институтами, если это продиктовано общегосударственными или местными интересами, однако это никак не влияет на обязательное наличие на местах выборного органа – любое решение, принятое в муниципалитете, так или иначе должно исходить непосредственно от населения либо от органа, избранного жителями; также на уровне региона должны быть закреплены гарантии недопущения произвольного ограничения самостоятельности муниципалитетов, в том числе разнообразие моделей местного самоуправления, закрепление одной из них в уставах муниципальных образований с учетом историко-географического положения региона и сложившейся правоприменительной практики;

– создание нового вида муниципального образования, призванное провести адекватную децентрализацию муниципального управления в условиях больших городов, обладающих своей спецификой (наличие множества населенных пунктов на территории муниципалитета; тенденций к интеграции с соседними поселениями; сложившаяся инфраструктура, дающая возможность комплексного развития как муниципалитета, так и субъекта Федерации; решение всей полноты вопросов местного значения, а также осуществление переданных государственных полномочий), дает жителям больше возможностей в решении вопросов местного значения и прочих повседневных нужд при сохранении единого городского хозяйства, а безальтернативный способ замещения должности главы внутригородского района – гарантия согласованного взаимодействия с общегородскими структурами;

– структура органов местного самоуправления является весьма широким понятием – она не ограничивается только перечнем органов местного самоуправления, не тождественна порядку формирования этих органов, хотя эти дефиниции находятся в тесной взаимосвязи.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотов в своем особом мнении все же отметил неимоверно широкие (в сравнении с

правами местного населения) возможности региональных властей в выборе той или иной модели местного самоуправления, соответствующей интересам субъекта Российской Федерации. Такие тенденции, по его мнению, создают риски встраивания местного самоуправления в вертикаль госвласти. А Н.С. Бондарь, судья-докладчик по «иркутскому делу», напротив поддерживает изложенные правовые позиции, ссылаясь на Конституцию Российской Федерации, закрепляющую только поселенческий уровень местного самоуправления; на верхних же уровнях федеральный законодатель может самостоятельно определять баланс государственного и муниципального вплоть до введения местных органов государственной власти[1]. Многие исследователи акцентируют внимание: если согласиться с этой позицией, то придется признать и фиктивный характер некоторых конституционных положений (статей 12, 130-132).

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П считается знаковым по многим причинам. Региональным законодателям вменялось привести правовое регулирование местного самоуправления в соответствие с выраженными в нем правовыми позициями. Выводы и конституционно-правовой смысл исследуемых Конституционным Судом положений были восприняты неоднозначно и часто интерпретировались по-разному.

Ниже следует выделить прочие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (вне зависимости от времени их принятия) в части организации и функционирования местного самоуправления, так или иначе важные для тематики нашего исследования, либо неожиданные и даже противоречащие современной парадигме представлений по некоторым

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 04.12.2015.

принципиальным аспектам концепции организации муниципальной власти и более ранним правовым позициям:

– право граждан на местное самоуправление возникает из конституционных норм, а не из волеизъявления населения муниципального образования, оно по определению не может добровольно отказаться от этого права, поэтому на территории муниципального образования не могут быть образованы органы государственной власти, которые будут решать вопросы местного значения; органы государственной власти обязаны оказывать содействие населению и создавать необходимые условия для развития местного самоуправления, при этом не исключается взаимодействие муниципальных и государственных властных органов в этом направлении на договорной основе[1];

– смысл местного самоуправления – это защита прав и интересов жителей конкретной территории[2], а именно граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории конкретного муниципального образования, то есть к членам местного сообщества[3];

– любое вмешательство какого-либо органа государственной власти в местные дела (включая представление кандидатур на местные должности) ущемляет право на самостоятельность местного самоуправления[4];

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 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) Курской области» // Российская газета. – 19.12.2000. – № 239.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Документ официально опубликован не был.

[4] Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.1999 № 105-О «По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 5.

– определение уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, должно способствовать приближению местных органов власти к населению, а также решать весь комплекс вопросов местного значения, при этом не выходя за рамки, а именно не осуществляя полномочия, относящиеся к органам государственной власти – в зависимости от региона эти уровни могут быть различны, но при их изменении (данная процедура должна проводиться с учетом мнения населения) избранные органы местного самоуправления не прекращают свои полномочия[1];

– территориальные основы местного самоуправления, создание муниципальных образований и административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации – связанные между собой, но самостоятельные вопросы, относящиеся к разным сферам ведения (целесообразно регулирование последних двух вопросов региональным законодательством)[2], при этом данное правовое регулирование не может изменить территориальную организацию местного самоуправления и блокировать учет мнения населения при проведении таких преобразований[3];

– одно муниципальное образование не может быть подчинено другому, Конституцией России не предусматривается различий в их правовом статусе,

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1999 № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия» // Российская газета. – 24.02.1999. – № 35.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 6.

[3] Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Клюшкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону» // Документ официально опубликован не был.

они независимо от численности населения и территории обладают равными правами и гарантиями[1];

– независимо от характера муниципально-территориальных преобразований необходимо учитывать мнение населения, однако формы его выражения требуют дополнительного законодательного урегулирования, что предполагает и введение дифференцированного порядка учета этого мнения в отношении различных по своей природе изменений с целью выявления достоверной картины[2], а наиболее адекватной формой Конституционный Суд Российской Федерации признает референдум;

– свобода труда не исключает законодательного закрепления требований к кандидатам на государственные и муниципальные должности, специального порядка их замещения, что объясняется публично-правовым характером государственной и муниципальной службы[3];

– участие в конкурсном отборе на должность глав муниципалитетов, впоследствии избираемых представительным органом муниципального образования, не означает наличие у кандидата напрямую полученного мандата от населения, в связи с чем его неверно относить к выборным должностным лицам местного самоуправления;

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области в связи с запросом Челябинского областного суда» // Российская газета. – 18.11.2003. – № 233.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным законом Калининградской области» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2008. – № 18. – Ст. 2093.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Российская газета. – 24.12.2003. – № 258.

– не исключается введение определенного порядка организации местного самоуправления на конкретных территориях (включая избирательный процесс), обладающих спецификой в некоторых сферах муниципальных отношений, для соблюдения как местных, так и государственных интересов[1] – для этого баланса в качестве вынужденной меры можно отступить от общей нормы представительства в пользу принципов федерализма[2].

Судебная практика по проблемным вопросам осуществления местного самоуправления – важнейший элемент системы защиты прав и свобод местного населения. Он достигает своего эффекта, когда высказанные правовые позиции находят свое закрепление в законодательстве, что происходит не всегда. Важную миссию выполняет и Конституционный Суд Российской Федерации, треть обращений в который составляют обращения на тему местного самоуправления – именно этот судебный орган сумел сформировать достаточную базу для понимания сути, прав и гарантий местного самоуправления и связанных с ним институтов.

Для осмысления последних законодательных изменений в муниципальной сфере большое значение имеет Постановление Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года № 30-П, жестко скорректировавшее многие спорные вопросы. По мнению многих исследователей, предложенные выходы из сложившейся в правовом регулировании местного самоуправления ситуации пестрят противоречиями, которые не дадут применить гибкий подход для выявления специфики каждого муниципального образования (на чем, собственно, и строится новая муниципальная парадигма)[3].

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Документ официально опубликован не был.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был.

[3] Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении. – С. 12.

Исследователи отмечают резкую смену подхода Конституционного Суда России: от либерального к формальному и жесткому. Приводя в пример его значимые, но небесспорные правовые позиции о местном самоуправлении, можно заметить тенденцию: все чаще судебный орган конституционного контроля стал оправдывать многие спорные решения федерального и регионального законодателей, в том числе и посредством противоречивого толкования не только буквы, но и духа Основного Закона России – трактовка за все время претерпела значительные изменения как и требования к применению оспариваемых норм в конкретном деле. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян просят учитывать то, что Конституционный Суд, проявляя уважение к прерогативам законодателей, не может оценивать целесообразность принятия того или иного акта – он лишь вырабатывает требования и ориентиры, которых должен придерживаться законодатель, однако последний остается связанным политической целесообразностью и ответственностью[1]. Другие авторы выражают достаточно жесткую позицию о неудавшейся реанимации Конституции Российской Федерации с помощью судебной практики – Конституционный Суд России подгоняет нормативно-правовую базу под Основной Закон, законодатель – под социальные реалии, что часто не согласуется с самой Конституцией России и актами Конституционного Суда Российской Федерации. Данная ситуация открывает обывателям глаза на фиктивность конституционных норм и только провоцирует разрастание конституционного нигилизма в нашей стране, который невозможно будет преодолеть даже при изменении ее текста[2].

[1] См. Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история. – С. 67.

[2] Лютцер, В. Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 42-49.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Негативные тенденции и проблемы в сфере правового регулирования и осуществления местного самоуправления в Челябинской области и Российской Федерации

Высочайший уровень конституционной гарантированности местного самоуправления в России, вызывающий восхищение на Западе и признанный Конституционным Судом Российской Федерации выше предусмотренного Европейской хартией местного самоуправления, вызывает целый комплекс проблем при реализации установленной модели[1]. «Проблема» – одно из самых часто употребляемых слов в публикациях и речах по вопросам местного самоуправления. По нашему мнению, в этой сфере озабоченность вызывает тенденция все большего игнорирования конституционной концепции полной принадлежности власти во всех ее формах народу Российской Федерации, именно непосредственной формы ее реализации – в сфере местного управления это организация достойной жизни местного сообщества и местных территориальных комплексов[2]. На этом уровне больше всего ощущается столкновение государственного управления и местного самоуправления, связанных между собой, но в тоже время противоположных друг другу[3]. В правовом регулировании и развитии институтов местного самоуправления в России наблюдается нетипичный федеративному государству противоречивый и непоследовательный курс, затрагивающий концептуальные законодательные основы этой сферы и часто оторванный от реальной картины: при расширении

[1] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 408.
[2] Костюков, А. Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 48-53.
[3] Безруков, А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 31-35.

прав и полномочий местной власти она одновременно попадает в зависимость от власти государственной[1]. Такая ситуация была обеспечена контрреформой местного самоуправления 2014 года (в рамках которой судьба муниципалитетов решалась без их участия), которая вытекла из требований Президента Российской Федерации В.В. Путина в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (конец 2013 года) создать самостоятельную местную власть – требования впоследствии весьма неоднозначно были истолкованы законодателями[2].

Начиная рассмотрение обширных проблемных пластов местного самоуправления в России и Челябинской области, в первую очередь стоит отметить постепенное включение данного института в систему государственной власти. Федеральный центр делает все для контроля политического пространства страны для сохранения ее единства и целостности посредством преобладания вертикальных отношений (центр – периферия) над горизонтальными (регион – регион, муниципалитет – муниципалитет)[3], что началось с частичной децентрализации федеральных полномочий и усиления политического контроля над главами регионов и региональными элитами в части повышения их ответственности перед центром и населением за социально-экономическое развитие субъекта Федерации[4]. Далее уже местное самоуправление начинает подстраиваться под контролируемую из федерального центра региональную власть посредством вышеназванных реформ, позволяющих субъектам России определять территориальные и институциональные модели местного самоуправления, исходя из предпочтений и интересов региональной власти.

---

[1] Чепрунов, Р. Ю. Влияние государственного устройства на выбор централизации или децентрализации в организации местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. – № 3. – С. 29-32.

[2] Ким, Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 63-73.

[3] Дугарова, А. А. Местное самоуправление в политической системе общества. – С. 99.

[4] Слатинов, В. Б., Меркулова, К. Г. Современный этап российской муниципальной реформы: содержание и ожидаемые эффекты // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 3. Т. 10. – С. 37-45.

Причем изначально базовый закон 2003 года четко разграничивал предметы ведения, поэтому регионам разрешалось регулировать лишь те вопросы, которые прямо установлены в законе – отказ от этой парадигмы проходил постепенно посредством расширения перечней вопросов местного значения, расширения круга иных полномочий и прав муниципалитетов[1]. Цель же недавних преобразований де-юре – расширение многовариантности организации местной власти с учетом региональных факторов, приближение власти к населению[2], де-факто – мобилизация, повышение эффективности и управляемости муниципалитетов по вертикальной структуре подчинения[3] (концепция «единой фабрики», «почтового ящика» по передаче «писем» выше), легальное использование местного самоуправления в качестве агента продвижения государственных интересов при нивелировании местных интересов, унификация общеожидаемых стандартов жизнеобеспечения[4].

Противоречивым нововведением, предоставленным в руки региональных властей в том же 2014 году, стал механизм перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления – это регулирование законами субъектов России компетенции муниципалитетов (в одностороннем порядке) с применением гибкого подхода, исходя из региональных особенностей. Однако многие исследователи отмечают, что такая конструкция вследствие ее неопределенности нарушает некоторые конституционные установления и демократические принципы, а именно: позволяет перемещать полномочия, а вместе с ними и решение вопросов местного значения в разных направлениях

[1] Ежукова, О. А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления. – С. 57.

[2] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5 (114). – С. 14-42.

[3] Чупилкина, А. Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти. – С. 23.

[4] Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 18-27.

без уточнения цели и объема таких полномочий, а также критериев исполнения для их потенциальных получателей и связанной с их осуществлением собственности[1]. Несмотря на запрет ограничения исключительной компетенции местных органов власти, под перераспределение в пользу субъектов Федерации попадают полномочия, имеющие комплексный характер и исторически закрепившиеся как местные: градостроительство, земельные отношения, предоставление некоторых коммунальных услуг[2].

Понятно, что все принимаемые властями решения прямо или косвенно воздействуют на граждан страны, проживающих в муниципальных образованиях, в связи с этим важно иметь на местах адекватных и лояльных представителей власти, которые руководствовались бы как предпочтениями населения, так и интересами государства – идеальной комбинации такого представительства практически не существует, однако интересы государства в последнее время превалируют над местными[3]. Своеобразные формы взаимодействия региона и муниципальных образований часто основываются на личных отношениях руководителей и ставят под вопрос полноценность местного самоуправления[4]. Основа этой полноценности – конституционная самостоятельность местного самоуправления, которая должна представлять собой реальную способность местных органов власти реализовывать закрепленные за ними полномочия, наиболее предпочтительные для местного населения, но сейчас она носит условный, скорее декларативный характер[5]. Подобные закономерности на фоне сужения прямой муниципальной демократии

[1] Джагарян, А. А.,. Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 38.

[2] Благов, Ю. В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 69-71.

[3] Рыков, А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти. – С. 38.

[4] Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 13.

[5] Тимофеев, Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 52-58.

влекут за собой формализм, бюрократию, совещательное участие местного населения вместо широкого выбора форм непосредственной демократии[1]. Централизация, нарушая в долгосрочной перспективе баланс между уровнями публичной власти, уничтожая систему сдержек и противовесов, а также невозможность применения единого подхода к управлению в муниципалитетах наносят урон эффективности и открытости государственного управления, лишают местные органы власти стимулов и рычагов влияния на конкретных территориях, а население – желания участвовать в местных делах[2].

Все больше ученых связывают инициативу изменений в муниципальной сфере с их политической целесообразностью. Переориентация конституционных ценностей в сфере муниципального строительства обусловлена необходимостью установления прямого контакта государства и жителей при использовании местного уровня власти в качестве основного исполнителя (причем не только вопросов местного значения)[3]. Кризисные явления и недостаточная эффективность деятельности местных органов власти подстегнула процесс консолидации материальных и управленческих ресурсов в рамках мобилизационной экономики на верхних уровнях местного самоуправления и на уровне субъектов России, потребовала объединения усилий всех уровней власти[4]. Подобным изменениям практически не способны противостоять: ни местное население, исторически привыкшее к решениям «сверху» и не знающее о всех своих возможностях в муниципальной сфере, ни взятые в тиски вышестоящими властями муниципальные чиновники, не имеющие желания налаживать самоуправленческие отношения (на муниципальных должностях

---

[1] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 20.

[2] Бережная, Т. В. Децентрализация и разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2013. – № 1 (34). – С. 50-53.

[3] Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления. – С. 20.

[4] Конышева, Е. Г. Местное самоуправление: дуализм в поисках компромисса // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 70-77.

наблюдается засилье неподготовленных людей)[1]. В таких условиях минимизированы риски неподконтрольного расширения независимости муниципалитетов, что могло бы в перспективе подорвать сложившуюся целостную систему управления, построенную на принципах державного централизма. Задачи в рамках новой политической реальности, по мнению федеральных властей, больше нельзя решать в условиях оторванности местного самоуправления от единого государственного механизма[2].

Теперь обратим внимание на население – единственный источник власти в России, к которому оно себя не причисляет. Деятельность властей, в том числе правотворческая, должна быть направлена на удовлетворение потребностей населения, иначе их работа не будет восприниматься людьми – сейчас такое произошло с насаждаемыми сверху преобразованиями[3]. Отсутствие цели местного самоуправления и неразвитость его институтов сбивает граждан, порой не знающих разницы между органами местной и государственной власти (последние порой быстрее реагируют на запросы людей)[4], отчуждает от власти и никак не мотивирует реализовывать свои права в части осуществления местного самоуправления[5]. Местное самоуправление все больше воспринимается как деятельность местных органов власти с минимальной обратной связью с населением, что сопровождается снижением качества муниципальных услуг,

---

[1] Васильев, В. И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. – 2015. – № 3 (21). – С. 5-18.

[2] Соловьев, С. Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 16-21.

[3] Будаева, Ц. Б. Разрушение вертикали власти и становление местного самоуправления в условиях трансформации российского общества. – С. 29.

[4] Войтович, В. Ю. Модернизация правового регулирования местного самоуправления: проблемы, теория и практика // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. – 2013. – № 3. – С. 128-131.

[5] Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления // Lex Russica. Исследование российской государственности. – 2014. – № 7 (XCII). – С. 772-781.

лишением стимулов к развитию, отсутствием мгновенного реагирования на местные проблемы из-за необходимости согласования «по вертикали»[1].

Неумолимо на местном уровне снижается эффективность форм непосредственной демократии (Конституция Российской Федерации в статье 130 ставит их в приоритет над представительными формами), которые позволяют населению не только участвовать в публичном управлении, но и цивилизованным способом сбавлять градус социального протеста[2]. Несмотря на множество таких форм участия, указанных в главе 5 Федерального закона № 131, инициативность населения ограничивается направлением обращений в местные органы власти, а также минимальным участием в муниципальных выборах и публичных слушаниях[3]; общественная же активность в лучшем случае проявляется через легальные формы работы в местных общественных организациях или в системе представительной демократии, которые не приносят существенных привилегий и доходов[4].

Атрофировано право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления: процесс, в который помимо населения никто не имеет права вмешиваться, сейчас практически невозможно воплотить в жизнь из-за конституционных норм, подходящих к этому вопросу весьма избирательно[5]. Не работает процесс согласования с населением изменений границ муниципалитетов: формула «с учетом мнения населения» позволяет только советоваться с ним, а окончательное решение все равно принадлежит представительному органу муниципалитета[6].

---

[1] Васильев, В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 149-161.

[2] Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность. – С. 63.

[3] Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления. – С. 776.

[4] Рыков, А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 18-20.

[5] Постовой, Н. В., Таболин, В. В., Черногор, Н. Н. Муниципальное право России. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – С. 91.

[6] Таболин, В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 65-68.

Крайне редко помимо обязательных случаев проводятся публичные слушания – из-за отсутствия правового регулирования в части формы их проведения и оформления принятых решений часто наблюдается искажение их результатов[1]. Покрылись пылью институт местного референдума и механизм правотворческой инициативы граждан. Громоздкая процедура голосования по отзыву муниципального депутата фактически является номинальной: из-за опасений в злоупотреблениях она была усложнена так, что количество времени прохождения ее процедур, а также размытость некоторых закрепленных в законе формулировок, имеющих оценочный характер, сделали отзыв невозможным[2]. Подобные проблемы относятся и к удалению в отставку главы муниципального образования и роспуску представительного органа, которые перегружены длинными по времени этапами, причем решения затем можно будет оспорить в суде по вполне легальным основаниям[3].

Муниципальные выборы, по подсчетам экспертов, без использования избирательных технологий соберут на участках не более 5-10% избирателей, хотя и являются одной из главных форм непосредственной демократии – в связи с этим их замена на формы назначения выглядит закономерной, несмотря на множество социологических исследований, подтверждающих выступление граждан за выборность муниципальных органов и должностных лиц (по данным «Левада-Центра», 77% россиян негативно относятся к нововведениям)[4].

В настоящее время в муниципально-правовых отношениях местные жители больше выступают не как равноправные участники осуществления власти наряду с местными органами власти, а как помощники или сторонние наблюдатели. Нельзя однозначно сказать, что формы связи местных властей с

---

[1] Прудентов, Р. В. Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 53-58.

[2] Величинская, Ю. Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 41-49.

[3] Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С. А. Авакьян). – М.: Проспект, 2010. – С. 239.

[4] Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления. – С. 778.

жителями не работают, однако юридическая значимость принимаемых в данных рамках решений все равно остается «околовластной» – последнее слово всегда остается за чиновниками[1]. Можно предположить, что отсутствие у населения мотивации к самоорганизации и проявление недовольства к действующим властям на местном уровне предопределяет в сложившихся нормативных условиях неравное положение граждан и региональных властей в части определения судьбы местного самоуправления. В результате такого дисбаланса пассионарность местных жителей, их протестные настроения стали переходить в несколько иную плоскость, чем в плоскость установленных форм участия в решении местных вопросов[2]. А ведь гарантия социально-политической стабильности – доверие общества к власти, участие граждан в управление делами, начиная с местного уровня[3].

Особую актуальность за последние несколько лет приобрела тема политического протеста – способа донесения до властных структур своего несогласия посредством различных средств, среди которых: агитация, акт голосования, публичные мероприятия. К числу регионов с растущими электоральными рисками политологи отнесли и Челябинскую область, которая по итогам 2018 года оказалась среди регионов по числу самых крупных по численности протестных акций. Знаковым событием для Челябинска стало проведение 13 февраля 2019 года в центре города согласованного митинга за возвращение прямых выборов главы города[4].

Скачок протестной активности населения в 2018-2019 годах стал чаще всего отражаться не только в увеличении числа уличных протестов, но и на

---

[1] Васильев, В. И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления. – С. 9.

[2] Величинская, Ю. Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования. – С. 45.

[3] Сергеев, А. А. Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 58-60.

[4] Рост протестной активности в России. Результаты всероссийского мониторинга 2017-2018 гг. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://cepr.su/wp-content/uploads/2018/11/Протесты-в-РФ-всероссийский-мониторинг.pdf

выборах любого уровня, что обусловлено убежденностью населения в отсутствии их влияния на ситуацию, негативном отношении к кандидатам и избирательным объединениям и выливается в протестное голосование (порча бюллетеней, «голосование ногами», голосование за оппозиционные силы) и низкую явку, которая сама по себе говорит о сбоях в функционировании политической системы (в части представления важности выборов), неудовлетворенности граждан обстановкой в стране[1]. Избирательные кампании 2019 года в некоторых российских регионах, включая Челябинскую область, проходили в большом напряжении из-за такого неблагоприятного фона[2]. Можно рассмотреть данные по электоральной активности жителей рассматриваемых нами городских округов Челябинской области (приложение 5) – очевидно, что сложилась определенная шкала интереса избирателей к тем или иным кампаниям, не в пользу муниципальных выборов[3].

Так или иначе, институт прямых выборов представляет несомненную ценность. На протяжении электоральной истории России он претерпевал различные законодательные изменения: появление механизмов делегирования (применительно к представительному органу муниципального района), избрание глав муниципалитетов представительными органами из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса[4]. Обратимся более подробно к конкурсному способу избрания, основу которого заложило введение института сити-менеджеров – профессиональных управленцев, назначаемых на пост главы местной администрации. После 2011 года по всей стране возросла активность городского среднего класса, требующего прозрачности избирательных процедур и подотчетности властей –

---

[1] Величинская, Ю. Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования. – С. 47.

[2] Куда движется Россия-2019? Вызовы: Екатеринбург, Челябинск, Курган [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278381

[3] Архив выборных кампаний Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://chelyabinsk.izbirkom.ru/vybory-i-referendumy/vybory_i_ref.php

[4] Вискулова, В. В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии? // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 45-51.

институт сити-менеджмента воспринимался как фактор отсутствия легитимности местной власти. Однако рычаги влияния на ресурсные муниципалитеты власти регионов и Челябинской области в частности терять не хотели, и при поддержке федерального центра подобные механизмы продолжили укрепляться, постепенно ликвидировав прямые выборы глав муниципалитетов в большинстве российских регионов. Уставы муниципалитетов в данном контексте играют роль не юридически самостоятельных документов, а точных копий норм законов субъектов Российской Федерации[1]. При этом мнение местного населения в должной степени учтено не было, имело место пренебрежение даже простейшим информированием населения о новациях[2].

А.А. Джагарян отмечает, что такие меры оказывают пагубное воздействие на природу местного самоуправления, ведь только избранный руководитель находится во взаимосвязи с местным населением[3]. В противном случае практически сводится к нулю его ответственность перед жителями возглавляемого им муниципалитета и наоборот повышается перед государственной властью региона, принявшей участие в формировании конкурсной комиссии и, по сути, не доверяющей местному населению в этом вопросе, ведь для нее в приоритете решение общерегиональных и общегосударственных проблем, чем проблем конкретного местного сообщества[4].

---

[1] Слатинов, В. Б., Меркулова, К. Г. Современный этап российской муниципальной реформы: содержание и ожидаемые эффекты. – С. 42.

[2] Кудрявцев, В. В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 18-22.

[3] См.: Джагарян, Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса. – С. 70.

[4] Зенков, А. П. Местное самоуправление сегодня и завтра // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 30-33.

При нынешнем правовом регулировании важность муниципальных выборов ставится ниже политической целесообразности[1]. Например, существует экспертное мнение, что преобразования организационных основ осуществления местного самоуправления в Челябинске были необходимы Временно исполняющему обязанности Губернатора Челябинской области Б.А. Дубровскому для демонстрации быстрой реакции нового руководства региона на свежие законодательные изменения, однако после проведения муниципальных и губернаторских выборов возник острый вопрос, что дальше делать со сформированным районным аппаратом властей[2].

Сторонники сокращения выборности указывают на огромные затраты на проведение прямых выборов и возможности различных манипуляций в ходе избирательного процесса, в результате которых к власти приходят неподготовленные кандидаты. По непонятным причинам не идет речи о введении профессионального ценза для глав муниципалитетов (допустимого для муниципального законодательства, но никак не для избирательного). Имеет место отсутствие единого подхода к порядку проведения конкурсных процедур, их публичности, критериев оценивания претендентов, субъективный фактор личности главы субъекта Российской Федерации при назначении членов конкурсной комиссии, которые вряд ли предложат на утверждение представительному органу «неудобного» кандидата[3].

Такая картина характерна чуть ли не для каждого крупного муниципалитета Челябинской области. Снова обратим внимание, что на Магнитогорск практика деления на самостоятельные внутригородские районы не распространилась, что по сравнению с Челябинском обусловлено меньшим

---

[1] Михайлова, М. В., Пибаев, И. А. Размышления по итогам применения «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований в Кировской области // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 2 (122). – С. 33-44.

[2] «Была задача – прозвучать в федеральной повестке…» [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.znak.com/2017-03-30/menee_5_zhiteley_chelyabinska_znayut_svoih_rayonnyh_deputatov_eto_proval_reformy_msu

[3] Киселева, Н. В., Гречина, Л. А. Глава муниципального образования: к вопросу о конкурсном отборе на должность // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2017. – № 16. – С. 92-107.

количеством населения и объемом территории, отсутствием статуса столицы региона. Однако это ни в коем случае не умоляет важной доли Магнитогорска в осуществлении политико-экономической стратегии Челябинской области, что на особом уровне было признано новым региональным руководством в лице высшего должностного лица субъекта. Для Магнитогорска в 2019 году разработана программа инициатив «Магнитогорск – вторая столица Южного Урала», способствующая в перспективе всестороннему развитию города. А в августе того же года А.Л. Текслер назначил главу города Магнитогорска своим заместителем на общественных началах с целью повышения эффективности деятельности муниципального звена власти и продвижении программ развития муниципалитетов области (аналогичный статус и у избранной в ноябре 2019 года главой Челябинска Н.П. Котовой)[1]. Хотя юридически такого не должно происходить – достаточно вспомнить принцип невхождения органов местного самоуправления в систему государственной власти – это еще раз подчеркивает их взаимопроникновение в Челябинской области. Примером также может послужить неприкрытое вмешательство главы региона в кадровую политику муниципалитетов Челябинской области: например, многие связывают отставку мэра Челябинска В.А. Елистратова с личной просьбой Губернатора области, хотя официально она была добровольной как и отставка главы Златоуста[2].

Продолжая разговор о муниципальной проблематике, заметим, что за все время муниципальных реформ так и не произошло увязки наделения территории статусом муниципального образования с ее социально-экономическим потенциалом, позволяющим развиваться самостоятельно[3]. Так, несмотря на разнообразие моделей территориальной организации местного самоуправления, муниципалитеты не всегда выбирают оптимальную. Отрицательные последствия этой тенденции больше всего сказываются на крупных городах, в которых

[1] Почему губернатор Текслер дал Магнитогорску особый статус [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036279240

[2] Эксклюзивно: как жители Челябинска восприняли смену власти в городе [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278487

[3] Косинский, П. Д., Абраменко, О. А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития // Вестник КемГУ. – 2013. – № 1 (53). – С. 251-256.

местное самоуправление при наличии значительных ресурсов неэффективно и непопулярно среди населения[1]. А ведь именно большие города, в которых исторически зарождалось местное самоуправление, больше остальных способны на конкретные, весомые действия для обеспечения благополучия местных жителей. Поскольку в них проживает подавляющее большинство россиян, социально-экономическая и политическая роль этих поселений неуклонно растет, а их потенциалом стремятся воспользоваться, в том числе посредством создания региональных точек роста, возникновения агломераций (еще одно законодательно не установленное понятие). Помимо позитивных сторон жизни в большом городе население испытывает и негативные последствия в виде напряженной экологической обстановки, транспортных проблем, распыленности городского бюджета на реализацию государственных задач, подменой настоящих форм народной демократии на «Интернет-площадки для опросов и голосований по важным городским вопросам» и прочее. Все вышеперечисленное ставит под большой вопрос полноценное осуществление местного самоуправления на таких территориях, что в первую очередь говорит о его слабости[2].

Для поставленной сложнейшей проблемы в 2014 году было найдено не совсем удачное решение – введение двухуровневого местного самоуправления в крупных городских округах. Е.С. Шугрина и А.Н. Костюков, критикуя новации, отмечают, что городское сообщество не складывается из районных сообществ, усугубляющих и без того сложную, комплексную организацию городского хозяйства и систему управления им, что затрудняет формирование территориального коллектива со своими условиями и нуждами на территории только одного внутригородского района, ибо движущие силы развития города формируются на общегородском уровне, разделение которого губительно[3].

[1] Ерохина, Т. В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах: некоторые итоги и проблемы внедрения. – С. 71.
[2] Таболин, В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении. – С. 67.
[3] См.: Костюков, А. Н. Исчезающее народовластие…. – С. 50.

Интересно, что из определения городского округа следует, что местное самоуправление осуществляется в населенных пунктах, входящих в его состав, а не в самом городском округе, что не согласуется с нормой того же закона об осуществлении самоуправления на территориях различных видов муниципальных образований. К тому же при переносе местного самоуправления с общегородского на районный уровень снижается экономически доказанный эффект масштаба, прямо влияющий на экономическое развитие пространства[1].

Еще одна неоднозначная тенденция в части территориальной основы – активное укрупнение муниципальных образований в противоречие концепции «власти шаговой доступности»[2] в основном по причине отсутствия в малых поселениях собственных ресурсов, из-за чего их объединяют с другим, более крупным муниципальным образованием, которое вмещает в себя населенные пункты, лишь опосредованно связанные с центральным поселением[3]. В связи с этим отметим особенность Златоуста – город в 2004 году приобрел статус городского округа (Закон Челябинской области от 26 августа 2004 года № 258-ЗО «О статусе и границах Златоустовского городского округа»)[4] путем укрупнения и включения в свой состав незастроенных территорий и иных населенных пунктов, некоторые из которых помимо своей непосредственной близости к городу отличаются также и достаточным отдалением от него, тяготея к самостоятельному осуществлению местного самоуправления. Такое определение статуса и границ округа заложило разрушительную основу в специфику осуществления муниципального управления Златоустом. В свое время при определении территории Златоустовского городского округа не было уделено должного внимания таким факторам как: фактическое преобладание на территории городского округа сельских территорий, отсутствие социальных

[1] Костюков, А. Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58-63.

[2] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 30.

[3] Баженова, О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы. – С. 9.

[4] Закон Челябинской области от 26.08.2004 № 258-ЗО (ред. от 31.05.2017) «О статусе и границах Златоустовского городского округа» // Южноуральская панорама. – 28.09.2004.

форм общности жителей всех населенных пунктов, минимальное развитие инфраструктуры, позволяющей решать на разнообразных территориях округа вопросы местного значения[1].

Еще одна насущная проблема местного самоуправления – его компетенция, а именно: неразбериха с ростом объема полномочий при их несоответствии имеющимся на местном уровне ресурсам. Особенно на этом фоне выделяется противоречащая Конституции Российской Федерации разностатусность муниципальных образований одного вида как на уровне законодательного закрепления полномочий (одинаковые вопросы могут закрепляться уставом муниципалитета в одном случае и законом субъекта Российской Федерации в другом), так и на уровне определения организационной модели (в разных случаях по объективном критериям или в силу дискреции законодателя). Также это проявляется в отсутствии соотношения вида муниципального образования с составляющими его административно-территориальными единицами, установлении различных критериев создания и упразднения муниципалитетов, вопросов местного значения, механизма формирования органов местного самоуправления.

В данных условиях наиболее выгодно быть городским округом. А что касается городского округа с внутригородским делением, то для вновь образованных районов, например, запрещено использовать принятый в таких случаях референдум по вопросу о структуре органов местной власти, чего нельзя сказать о вновь созданных муниципалитетах других видов, где голосование применяется – налицо различны конституционные права, определяемые в данном случае не Основным законом России, а местом жительства[2].

С данной ситуацией столкнулись в Челябинске. Многими авторами осуждается применение публичных слушаний по вопросу преобразования Челябинского городского округа (носит в таких случаях обязательный характер)

[1] Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Местное право. – 2016. – № 4. – С. 46-54.
[2] Шугрина, Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления? – С. 45.

вместо референдума[1] – слушания состоялись 4 июня 2014 года, причем дата их проведения была назначена раньше, чем были приняты неоднозначные поправки в базовый закон. Гражданином Вахрушевым было подано уже рассматриваемое выше обращение в суд о нарушении процедуры обязательного учета мнения населения – в ходе судебного разбирательства выяснились «интересные» детали: соответствующий региональный закон был подписан не самим главой региона, а исполняющим его обязанности, лингвистическая и антикоррупционная экспертиза акта была проведена всего за сутки, а практически единогласное принятие произошло в нарушение регламента Законодательного собрания Челябинской области[2].

Практика показывает, что органы местной власти в русле централизации постепенно лишились рычагов воздействия на важнейшие процессы жизнеобеспечения муниципального образования (образование, здравоохранение, общественный порядок), которые именно на местах могли решаться непосредственно и более эффективно[3] – взамен муниципалитеты часто заняты несвойственными своей сущности вопросами, перегружены компетенциями, не имеющими полноценного наполнения (с использованием неясной юридической терминологии по типу «участие», «содействие», «обеспечение») и не согласующимися с Федеральным законом № 131 (такие закрепляются прочими отраслевыми законами). В результате возникают трудности с контрольно-надзорными органами в части определения ответственного за тот или иной вопрос исполнителя[4]. Из этого вытекает тезис о том, что в России отсутствует грань между государственными и местными полномочиями – в основном непосильную ношу тянут забывшие про местные дела органы муниципального управления, на которые в завуалированной форме были «добровольно»

[1] Абдрахманов, Д. В. Реформа местного самоуправления в Челябинском городском округе: первые итоги. – С. 60.
[2] Гриценко, Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах. – С. 13.
[3] Щепачев, В. А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 6. – С. 40-66.
[4] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 33.

возложены «бывшие» вопросы государственных органов, которые они разрешали на местах и не только (профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций)[1].

Вернемся к теме внутригородских районов как самостоятельных муниципалитетов, созданных для мотивации городского населения принимать деятельное участие в местных делах, плотнее взаимодействовать с властями, однако это будет по-настоящему востребовано при наличии у тех же районных депутатов возможностей повлиять на те или иные насущные проблемы жизнеобеспечения – этого на данный момент нет ни у районных депутатов, ни у районных исполнительно-распорядительных органов, полномочия которых можно назвать техническими, вспомогательными. А дробление городского округа на районы стало, по выражению Т.М. Бялкиной, «выборами ради выборов»[2].

Пятилетняя практика реализации муниципальный реформы 2014 года в Челябинске доказала, что декларируемые цели таких преобразований так и не были выполнены, не говоря уже о том, что город деградировал в части комфортности жизни горожан. Данная модель стоила очень многого для городского бюджета, не имела необходимой законодательной базы, в том числе и в части необходимого разделения полномочий, ресурсов, координации действий и ответственности между двумя уровнями, была абсолютно формальной и не нашла отклика населения, которое до сих пор не осознало смысл этих преобразований[3].

Переход Челябинска на новую систему обусловил появление небольших избирательных округов, а установленная доля представительства каждого района в Челябинской городской думе была одинакова, несмотря на разную

[1] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 408.
[2] Бялкина, Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы. – С. 63.
[3] Нагорная, М. С. Реформа местного самоуправления в Челябинской области: промежуточные итоги управленческого эксперимента. – С. 45.

численность населения челябинских районов[1]. Кандидаты в районные депутаты, исходя из небольшого количества населения, могли не собирать подписи в свою поддержку, не предоставлять сведения о доходах, не пользоваться поддержкой избирательных объединений – это отразилось на их качественном составе. Об их продуктивной работе практически ничего неизвестно, поскольку все значимые полномочия остались на городском уровне, в руках главы города, фактически зависимого от Губернатора Челябинской области. Многие депутаты использовали новый статус в собственных интересах (например, для развития своего бизнеса), а районные Советы депутатов превратились в площадки встраивания в политический процесс представителей групп влияний челябинских элит (в 2019 году этот процесс сопровождался скандалами и истерией, причем мало кто пытался скрыть свою принадлежность к тому или иному городскому клану, преследующему конкретные интересы), что не может не дискредитировать новую реформу. Многие инициативные депутаты первого созыва разочаровались в этом виде деятельности, получив вместо реальной работы с населением бесполезную бумажную работу[2].

На своей первой пресс-конференции в статусе Временно исполняющего обязанности Губернатора Челябинской области А.Л. Текслер признал тяжеловесной систему управления Челябинском, но дал ей время, несмотря на то, что назвал себя сторонником прямых выборов глав городов. До сих пор не утихают разговоры о переформатировании системы местного самоуправления в Челябинске, которая за пять лет существования никак себя не оправдала – у челябинцев, большинство из которых не знают своих депутатов, зреет запрос на перемены[3]. Востребованность данной модели местного самоуправления можно поставить под большое сомнение – этим и объясняется, что за пять лет практики

[1] Лютцер, В. Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации. – С. 48.

[2] Боброва, Н. А. Итоги муниципальной реформы – 2014 // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 27-31.

[3] Пресс-конференция врио губернатора Челябинской области Алексея Текслера 04 апреля 2019 года. Стенограмма [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://gubernator74.ru/news/press-konferenciya-vrio-gubernatora-chelyabinskoy-oblasti-alekseya-tekslera-04-aprelya-2019

появления множества городских округов с внутригородским делением не наблюдается[1].

Глубокие корни у другой насущной проблемы местного самоуправления – финансовой: от самостоятельности местного самоуправления в части финансов отказались еще в 2003 году – местные бюджеты стали зависимыми от вышестоящих бюджетов (в том числе и в части контроля над расходованием выделенных средств), поскольку ежегодно наблюдается острая нехватка как собственных средств, так и субвенций из других бюджетов, между этими бюджетами присутствует пропасть огромных размеров[2]. А самоорганизация невозможна без самофинансирования.

Самый популярный способ увеличения доходной части местных бюджетов – повышение местных налогов, что обладает рядом существенных минусов, потому что финансовое бремя ляжет на местное население, которое все больше будет убеждено в отсутствии необходимости существования местной власти[3]. Само по себе зачисление в бюджет от местных налогов – на имущество физических лиц и земельного налога – составляет всего лишь несколько процентов, причем эти налоги никак не зависят от эффективности деятельности местных органов[4]. Однако именно на территориях муниципалитетов собираются около 90% федеральных и региональных налогов – на муниципальную почву возвращаются лишь небольшие проценты (многие оседают в административных центрах регионов)[5]. Причем муниципальные образования не имеют права обращаться за перераспределением полномочий, а региональные власти не обязаны данное перераспределение финансировать[6].

---

[1] Боброва, Н. А. Итоги муниципальной реформы. – С. 30.

[2] Дементьева, О. А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 7-15.

[3] Рыков, А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти. – С. 38.

[4] Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении. – С. 14.

[5] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 21.

[6] Евдокимов, В. Б., Конышева, Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития. – С. 21.

Согласно данным мониторинга состояния местного самоуправления в России, который проводится Министерством юстиции Российской Федерации, доходы местного бюджета, превышающие миллиард рублей, имеет подавляющая часть городских округов, чего нельзя сказать о других видах муниципальных образований[1]. Интересно в этой связи обратить внимание на сведения о бюджетах трех рассматриваемых нами городских округов Челябинской области, указанных в таблице 1.

Таблица 1 – Доходы и расходы местных бюджетов городских округов Челябинской области[2], тыс. руб.

Городской округ	2016 год		2017 год		2018 год	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
Челябинск	31 040 092	31 344 712	33 857 989	33 459 673	38 782 933	38 930 528
Магнитогорск	11 592 002	11 234 129	12 729 372	12 808 687	14 590 369	13 908 136
Златоуст	4 430 195	4 446 447	4 691 021	4 661 805	4 829 382	4 837 940

У муниципальных образований в большинстве случаев нет должной хозяйственной базы, включая прибыльные муниципальные предприятия; выходить из катастрофического положения помогает наличие организаций различных сфер деятельности, которые в основном сконцентрированы в крупных городах. Показателен пример Магнитогорска, однако эту особенность города сложно оценивать однозначно. Речь идет о значительном влиянии градообразующего предприятия на политику Магнитогорска как моногорода[3] – в нашем случае это ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат». Прибыль градообразующего предприятия помимо областного и федерального частично пополняет и местный бюджет – менеджмент комбината выражает заинтересованность в правильном расходовании направленных в город средств и имеет все рычаги влияния на этот процесс: металлургический комбинат участвует во множестве социально-экономических мероприятий на территории

[1] Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya
[2] Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://chelstat.gks.ru/main_indicators
[3] Козодубов, А. А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах. – С. 34.

Магнитогорска, часто на безвозмездной основе, а оборотной стороной этой медали в данном случае является тенденция на наличие у городских руководителей послужного списка, так или иначе связанного с профессиональной деятельностью на градообразующем предприятии в прошлом.

В ведении большинства муниципалитетов страны остались требующие огромных затрат социальная и жилищная сферы – потенциально прибыльная муниципальная собственность была распродана на волне приватизации[1]. Оставшееся имущество из-за закрытого перечня муниципальной собственности, указанного в статье 50 Федерального закона № 131, просто нельзя использовать для извлечения прибыли в местный бюджет[2].

Помимо отказа от применения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности муниципалитетов ситуацию усугубляют нормы базового закона 2003 года о механизме выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, который подавляет инициативу на местах, потому что муниципалитет, заработавший больше средних значений норматива, должен будет помочь менее успешным соседям материально[3] (например, согласно проекту бюджета Челябинской области на 2020 год, Златоустовский городской округ получит в рамках такой помощи около 292 миллионов рублей)[4].

Из-за отсутствия необходимых изменений в бюджетном законодательстве в подвешенном состоянии находятся внутригородские районы городских округов. Субъекты Российской Федерации помимо прочего могут регулировать состав муниципального имущества внутригородских районов и источники их доходов, включая местные налоги[5]. Деструктивный момент также состоит в наличии на территории городского округа нескольких местных бюджетов:

---

[1] Авакьян, С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. – 2009. – № 16. – С. 20-22.

[2] Костюков, А. Н. Реформа в никуда.... – С. 62.

[3] Прудентов, Р. В. Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России. – С. 57.

[4] Проект закона «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.minfin74.ru/upload/iblock/3a3/project_2020-2022.zip

[5] Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении. – С. 17.

одного общегородского и нескольких районных, больше напоминающих смету территориального органа местной администрации в городе без районного деления[1].

Все вышеперечисленные проблемы в большинстве своем обусловлены не только проблемой правоприменения, но и самого правового регулирования местного самоуправления. Результаты муниципальных реформ, лишенных четкой стратегии, редко достигали поставленных целей, а больше заставляли в бессчетный раз кардинально переосмысливать отдельные нормы и институты муниципального права[2].

В нынешних условиях самоуправление не предполагает самостоятельности и независимости, субъектом муниципальных правоотношений называется не местное сообщество (население, практически отстраненное от местных дел), а муниципальное образование (территория)[3] при правовой непроработанности понятия населенного пункта. Полномочия местных властей больше напоминают полномочия территориальных органов государственной власти, подкрепленных «гениальными» юридическими формами и уловками Федерального закона № 136, в том числе «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования»[4]. Недостатки законодательства требуют рассмотрения в отдельной работе.

Подводя итог, отметим системный, запущенный и хронический характер проблем местного самоуправления, которые в последние годы стали затрагивать и заложенный в этот институт Конституцией Российской Федерации демократический потенциал. Масштабность и сложность решения проблем местного самоуправления усугубляется отсутствием традиций и навыков в

---

[1] Костюков, А. Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов. – С. 25.

[2] Акмалова, А. А. О теоретико-методологических основах реформы местного самоуправления // Научный результат. Серия «Социальные и гуманитарные исследования». – 2014. – № 6. – С. 8-16.

[3] Борисов, Н. И., Тюрина, С. Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления. – С. 806.

[4] Боброва, Н. А. Самара как зеркало муниципальной реформы России – 2014 // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 7. – С. 24-28.

данной сфере. Поэтому наличие множества нормативно-правовых актов, стремящихся реформировать местное самоуправление, не означает их качественное оформление и мгновенный политический эффект. Ученые все чаще связывают неуверенное развитие местного самоуправления в России с идущими на государственном уровне политическими и социально-экономическими процессами. В этих условиях авторы рекомендуют помнить о том, что демократической систему власти делают не конституционные декларации, а политическая система, позволяющая эти декларации притворять в жизнь[1].

Помимо прочего ужасают масштабы пассивности и отстраненности населения от местного самоуправления, которое оно и призвано осуществлять по закону. На этом фоне абсурдно звучат лозунги «приближения власти к населению», из которых следует антиконституционная мысль о том, что власть на самом деле не принадлежит народу, и он даже не способен осуществлять ее непосредственно[2]. Если такой подтекст верен, то даже у простых обывателей не вызовет сомнений верная интерпретация мотивации региональных и федеральных властей постепенно придать государственный характер институтам местного самоуправления.

Реформирование и контрреформирование сферы лишь косвенно связано с необходимостью вывода муниципалитетов из кризиса, а государственное присутствие на местном уровне на фоне отстранения от местных дел местных жителей (в том числе от участия в местных выборах), по мнению большинства исследователей, не имеет будущего. Ибо будет окончательно поставлен крест на данной сфере и исключит ее из правового поля Российской Федерации.

[1] Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления. – С. 21.
[2] Таболин, В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении. – С. 66.

3.2 Направления совершенствования и перспективы правового регулирования местного самоуправления и практики его осуществления в городах Челябинской области и Российской Федерации

Большой российский и зарубежный исторический опыт свидетельствует о том, что решение задач социально-экономического развития федеративного государства, повышения качества жизни населения невозможно без должной децентрализации властной системы, автономии и эффективности ее низовых уровней, а именно местного самоуправления, чье присутствие в системе российского права является оправданным, ему нет альтернативы. Но в данный момент времени оно нуждается в глубочайшем реформировании и поиске оптимума[1]. Причем в этом вопросе федеральным законодателем и влиятельными авторами предлагаются два совершенно разных по природе и предполагаемым результатам сценария данных преобразований: государственный (использование муниципального потенциала в решении вопросов общегосударственной политики) или муниципальный (сохранение особого режима самостоятельного решения местных вопросов). Решение этого сложнейшего вопроса, преодоление связанных с ним проблем – это важный шаг к укреплению российской государственности в демократическом ключе.

В первую очередь в условиях перманентного реформирования муниципальной сферы, находящейся в затяжном кризисе, заслуживает внимания вопрос сохранения местного самоуправления в Российской Федерации, перспектив его развития, нужного градуса реформ при их приверженности конституционным идеалам или политической целесообразности. Большинство исследователей ратуют за сбалансированный подход, основанный на взаимозависимости государственных и муниципальных институтов, находящихся в едином механизме публичной власти, где местное

[1] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 412.

самоуправление – подзаконный уровень власти, особая форма народовластия[1], не имеющая возможностей к самореформированию, но способная при должном правовом регулировании и волевом решении со стороны государства успешно удовлетворять потребности и интересы как местного населения, так и государства (субъекта Российской Федерации в частности)[2] только при совместных согласованных усилиях. Государство должно преодолеть подавляющие инициативу отношения жесткого подчинения в пользу партнерского диалога, результатом чего будет единство действий[3], для чего необходимо выработать правовой механизм такого взаимодействия и впредь не допускать перегруза контрольными полномочия одного конкретного уровня власти при отсутствии возможности воздействия подчиненного (органов местного самоуправления) на создаваемые контролером (государственными органами) условия[4]. Усиление государственной роли должно направляться не на развитие «демократии повсеместного участия» в части вмешательства в решение местных вопросов, а на контроль и координацию процессов взаимодействия «муниципалитет – регион – Федерация», создание необходимых, четко закрепленных условий функционирования местного самоуправления[5].

В наше время не удивляют и призывы к ревизии «европейской, тупиковой» модели местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации, ее перенастройки на решение части внутригосударственных вопросов в контексте необязательности самостоятельности данного института, якобы мешающей эффективному управлению государством, в котором

---

[1] Конышева, Е. Г. Местное самоуправление и государственная администрация: старые проблемы, новые решения // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 6. – С. 114-119.

[2] Пешин, Н. Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти. – С. 58.

[3] Тимофеев, Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства). – С. 57.

[4] Щепачев, В. А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма. – С. 46.

[5] Безруков, А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия. – С. 35.

исторически преобладала властная вертикаль[1]. Напротив аспект самостоятельности на местах привносит гибкость в общегосударственный механизм – ответственная самоорганизация (гражданское участие) на местах ни в коем случае не дезорганизует систему публичной власти, а дополняет ее, позволяет дотянуться непосредственно до населения[2]. И.А. Ильин подчеркивал, что «сильное государство должно иметь сильный центр, децентрализующий все, что возможно децентрализовать» без опасностей для единства России. Многие призывают не сводить деятельность органов местного самоуправления к простой констатации заранее подготовленных решений органов государственной власти[3].

Исследователи поддерживают нераспространение подобных идей (связанных с институтами конкурсного избрания главы муниципалитета, перераспределения полномочий, установления безальтернативного порядка формирования местных органов власти) до самых низов, которые исходят из практики, а не из Конституции Российской Федерации, которые не могут затмить истинной природы муниципальной власти, основанной на важнейших принципах, включая самостоятельность и выборность. В этом ключе требуется сохранение демократизма и легитимности процедуры формирования органов местного самоуправления, при этом с более строгих профессиональных позиций[4] – допустимо использование модели избрания главы муниципального образования из состава депутатов, который возглавляет местную администрацию и складывает полномочия депутата (одни выборы выполняются сразу две цели), при этом большинство депутатов представительного органа должны избираться по ориентированной на представительство мажоритарной системе. При использовании смешанной системы некоторые авторы предлагают избирать

[1] Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность. – С. 72.

[2] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 28.

[3] Захаров, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства // Публично-правовые исследования. – 2012. – № 1. – С. 1-24.

[4] Селютина, Е. Н., Тихалева, Е. Ю., Холодов, В. А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития. – С. 18.

главой муниципалитета лидера победившего избирательного объединения или партии (при наличии у него предвыборной программы и полноценного видения перспектив развития муниципалитета, способов решения насущных проблем местных жителей), который будет иметь поддержку в лице депутатского большинства, а оно в свою очередь поддерживается большинством местных жителей – это создаст политическое единство органов местного самоуправления с сохранением ведущей роли представительного органа как трибуны для выражения мнения и желаний местных жителей. Следует закрепить в избирательном законодательстве положение о возможности общественных объединений, в том числе институционализированных местных институтов гражданского общества, формировать избирательные списки и выдвигать своих кандидатов[1], но с законодательным закреплением критериев благонадежности данных объединений, правомочных принимать участие в муниципальном избирательном процессе (к примеру, показатели по охвату, численности членов) и заградительного барьера на выборах. Причем в процессе выдвижения кандидатов в депутаты, а особенно в кандидаты на пост главы муниципалитета могут принимать участие и органы государственной власти субъекта Федерации[2]. А для преодоления признаков узурпации местной власти одной политической силой, потери доверия и неэффективности деятельности одного конкретного депутата или местного органа власти в целом (не только на основе конкретного правонарушения) требуется оптимизировать загруженные процедуры отзыва депутатов, роспуска представительного органа или удаления в отставку главы муниципалитета, сделать эти механизмы более доступными для населения[3].

---

[1] Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления. – С. 53.

[2] Симонова, С. В., Кириенко, Г. С. Организационные модели местного самоуправления в российской федерации: размышления об эффективности. – С. 10.

[3] Пылин, В. В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 3. – С. 2-6.

Однако в правовой доктрине России именно прямые выборы обладают абсолютным приоритетом – нынешняя парадигма законодательных преобразований, указывая на их недостатки, минимизирует их применение, отрывая местное население от местной власти, которая должна формироваться для обеспечения интересов народа. В данном случае необходимо не отменять прямые выборы (нелогичное решение в условиях падения гражданской активности на местах), а бороться с их несовершенством при консолидации усилий всех субъектов избирательного процесса[1].

Имеет право на жизнь и избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, но она должна носить ограниченный (например, только по отношению к городам – административным центрам субъектов, по определению обладающих особым статусом подобно Москве как столице России), временный характер, вводиться на территориях со сложностями в осуществлении местного самоуправления, развитии хозяйственной базы или большим обилием социально-экономических проблем, признанных на региональном уровне. Перечень таких муниципалитетов можно составить на основе критериев эффективности деятельности местных властей, сопряженных с мнением местного населения, а также на основе докладов государственных контрольно-надзорных органов. Конкурсная форма избрания не должна навязываться субъектом Российской Федерации для всех муниципалитетов, а должна стать средством реагирования вышестоящей власти на проблемы отдельных населенных пунктов, куда целесообразно направить «кризисного управляющего», а когда ситуация придет в нормативное состояние, можно будет вернуться к привычным механизмам формирования органов местного самоуправления. В связи с этим актуальна проблема увеличения числа профессионалов на муниципальной службе во всех без исключения

[1] Васильев, В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности. – С. 153.

муниципалитетах, которые должны быть заинтересованы не в выхолащивании, а в накоплении и развитии муниципальных ресурсов[1].

Для функционирования местного самоуправления нужен и ответный отклик граждан, имеющий не формальное, а деятельное выражение – эта сфера по сравнению с общегосударственной представительной системой более всего приспособлена для внедрения институтов прямой демократии. Исходя из перспективного построения таких отношений, необходимо урегулировать порядок осуществления отдельных институтов непосредственной демократии и обратной связи населения с местными органами власти (с обязательным закреплением минимальных гарантий их эффективной реализации), включая общественную экспертизу муниципальных проектов и нормативных решений, реализуемую через механизм публичных слушаний, и правотворческую инициативу, которую с легкостью могли подать инициативные группы граждан по типу общественных палат и органов территориального общественного самоуправления[2]. Взаимоотношения с властью последних в виду их повсеместного развития как института гражданской инициативы и защиты прав местного населения на территориях более чем 6,3 тысяч муниципалитетов России также нуждается в значительной правовой регламентации[3].

Подобные процессы оттачивают властные отношения и алгоритмы согласования интересов, формируют политическую культуру людей, укрепляют их участие в местной политической жизни и стимулируют самоорганизацию в виде новых общественных институтов местного сообщества[4]. Они в перспективе могут стать полноправными партнерами и помощниками органов местной власти в части оказания социальных услуг. Понятно, что мотивация граждан к самоорганизации при ее наилучшем исходе способна на многое. В любом случае

[1] Конышева, Е. Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11. – С. 36-40.
[2] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 411.
[3] Борисов, Н. И., Тюрина, С. Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления. – С. 809.
[4] Шустов, В. Г. Первая муниципальная реформа как объект политического исследования. – С. 284.

отстранение граждан от осуществления местного самоуправления недопустимо, а при наличии потенциально опасных вызовов для российского государства (угрозы национальной безопасности, политической и экономической стабильности) – еще и опасно[1].

При невозможности в нынешних социально-политических условиях перманентного внедрения самоуправленческих начал и активного вовлечения граждан в эти процессы в интересах действующих на местах властных органов (для сохранения своей легитимности) показывать высокую эффективность деятельности, нравственность и обязательность. Местное сообщество должно все вышеперечисленное признать и найти простейшие точки соприкосновения с властями – волевым решением эту проблему решить невозможно[2], ибо это еще больше подорвет доверие населения к институту местного самоуправления. Утраченное доверие и общественная пассивность также порождают и агрессию, неприятие людьми любой государственной политики. Поэтому важность в данной связи приобретают формы цивилизованного протеста.

Пришло время создавать новые механизмы, которые будут обеспечивать прозрачное и подконтрольное управление территориями. Грамотный диалог с местным населением не выстроить без должной коммуникационной стратегии: необходимо последовательно избавляться от стереотипов бездействия местных властей, быть открытыми, активнее декларировать об успехах и промежуточных результатах работы (в том числе в сети Интернет) в ответ на запрос общества на перемены к лучшему, на честность и справедливость. При должном подходе властей к каждой из социальных групп обязательно появится отклик от ее активных представителей[3]. Однако объем и масштабы некоторых политико-экономических задач, над решением которых необходима консолидация усилий

[1] Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность. – С. 72.

[2] Михеева, Т. Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 65-68.

[3] Российская наука в современном мире: сборник статей XXIII международной научно-практической конференции / ред. колл.: В. Б. Соловьев; М. В. Беляков, Н. В. Иванова, Т. Г. Косенко и др. – М.: ООО «Актуальность.РФ», 2019. – С. 151.

на местах, заставляет задуматься о привлечении не только актива, но и абсолютного большинства жителей муниципалитетов. Неимоверно актуален афоризм Платона: «Государства таковы, каковы люди», – следовательно, для нормального функционирования государственной системы надо уделить внимание воспитанию правосознания населения. А это долгий и тернистый путь[1], который необходимо начать с правильного разъяснения полномочий и предметов ведения муниципальных органов, норм муниципального права. В определении местного самоуправления из Федерального закона № 131 делается акцент на ответственности населения – это указание на то, что решение вопросов местного значения зависит, прежде всего, от населения (особенно при наступлении негативных тенденций в развитии муниципальных отношений)[2]. Без должной просветительской работы разрозненные местные жители никогда не станут настоящим местным сообществом, объединенным общими интересами (гражданским долгом) по решению вопросов жизнеобеспечения муниципалитета[3]. Также не наступит консолидации общества с местными органами власти, если последние в своей работе продолжат руководствоваться канонами государственной власти[4].

Эффективность функционирования органов местного самоуправления, сопряженная с активностью местного населения, напрямую связана с выбранной моделью территориального устройства, которая при безальтернативности ее регулирования со стороны региона порой теряет связь с реальностью, несмотря на учет региональных особенностей – мудрее было бы учитывать местные особенности при возможности самостоятельного выбора модели из перечня законодательно установленных, которые были бы более эффективны при решении вопросов комплексного развития конкретных территорий, что входит в

[1] Ким, Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России. – С. 73.
[2] Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С. А. Авакьян) – М.: Проспект, 2010. – С. 351.
[3] Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления. – С. 775.
[4] Шайхуллин, М. С. Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 22-25.

компетенцию всех уровней публичной власти, а не только региональных властей, которые имеют все основания найти другие механизмы согласованного функционирования муниципалитетов и органов государственной власти взамен действующих сегодня. Политическая целесообразность не должна отменять самостоятельность населения в выборе собственной структуры местных органов[1]. А в части законодательного регулирования функционирования городского округа с внутригородским делением и входящих в него муниципалитетов нужна тщательная нормативная проработка оставшихся нерешенными вопросов на основе имеющегося опыта трех российских городов, внедривших такую форму. Среди назревших вопросов можно обозначить вопросы ответственности, субординации, горизонтальных и вертикальных взаимоотношений между районными и общегородскими органами для скорейшего решения текущих и стратегических задач в едином русле[2]. Некоторые правоведы предлагают начинать подобные преобразования только при наличии должного уровня самоорганизации населения во всех городских районах и при непосредственном желании самих горожан[3].

К такому стремительному преобразованию не были готовы в свое время в Челябинске, поэтому разделяем позицию многих теоретиков и практиков муниципального права, которые считают, что для решения накопившихся в городе проблем Челябинску необходимо вернуться к прежней модели местного самоуправления как максимум, а как минимум – к лишению внутригородских районов статусов отдельных муниципальных образований. В следующий раз к таким вопросам необходимо будет вернуться при наличии должной самоорганизации населения в районах и готовности передать районным органам власти более существенную материально-техническую базу с полномочиями,

[1] Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления. – С. 53.

[2] Ирхин, И. В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 684-699.

[3] Муртазалиев, А. М. Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 50-53.

которые будут закреплены за конкретными исполнителями, а межмуниципальные отношения – в городских нормативно-правовых актах. Свою проверку временем прошла такая муниципальная практика как территориальные подразделения местных администраций[1], что внедрено и действует в Магнитогорске.

С точки зрения теории социального управления, в решении таких вопросов нужно придерживаться баланса между приближением населения к властным органам и достаточной территорией, обладающей всеми ресурсами и инфраструктурой для наиболее полноценного решения вопросов местного значения[2]. Актуальной станет работа по юридическому оформлению вопросов создания и управления агломерациями (предполагающими тесное расположение и взаимодействие населенных пунктов)[3]. Именно в случаях с агломерациями, в рамках которой различные муниципальные образования изначально обладают собственной спецификой, особенно в части организации местных сообществ и их несвязанности с другими подобными, нецелесообразно внедрение модели «сильного главы»; при этом возникновение проблем с разобщенностью и отдаленностью частей агломерации невозможно будет решить без участия региональных властей. А поскольку ныне существующие формы разделения города на внутригородские районы не показали своей пользы, нужно задуматься о новом уровне осуществления местного самоуправления: выше городского района, но ниже отдельного цельного муниципалитета – подобных правовых инструментов в российском законодательстве пока не присутствует[4]. Немного облегчает возникшие проблемы законодательная новелла 2019 года о введении нового вида муниципального образования (Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87) – муниципального округа – в связи с чем уточняются характеристики

---

[1] Алисова, Л. Н., Аносова, В. В. Очередное реформирование системы местного самоуправления как фактор политического единства народа и власти // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 48-50.

[2] Волох, О. В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. – М.: Логос, 2010. – С. 163.

[3] Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении. – С. 15.

[4] Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления. – С. 54.

городского округа (не менее двух третей населения проживают в городских населенных пунктах, плотность населения в пять и более раз должна превышать всероссийскую) и предусматривается переходный период до 2025 года, в течение которого несоответствующие требованиям городские округа будут преобразованы в муниципальные. Преобразование Златоустовского городского округа в округ муниципальный может встать на повестку дня, однако пока в Челябинской области прорабатывается вопрос о преобразовании в муниципальный округ территорий городского поселения Коркино и трех близлежащих муниципалитетов. Обратим внимание, что возможным решением проблем Златоустовского городского округа стало бы внедрение положительных аспектов практики применения системы управления городского округа с внутригородским делением в части многократного усиления возможностей территориальных органов местной администрации, расположенных в четырех районах города, с целью децентрализации управленческих задач и связанных с ними полномочий по решению местных вопросов[1], в том числе органа управления и развития сельскими территориями округа. Еще одним вариантом разрешения сложившейся ситуации может стать включение Златоустовского городского округа как моногорода в перечень экономических зон со льготными налоговыми условиями, упрощенными административными процедурами и другими привилегиями, создаваемых для привлечения инвестиций, ускоренного развития экономики и улучшения жизни населения – так называемых территорий опережающего социально-экономического развития, регулируемых Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»[2].

Обратим внимание и на размытие сущностной компетенции местного самоуправления, а именно обесценивание категории «вопросы местного

[1] Ерохина, Т. В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах: некоторые итоги и проблемы внедрения. – С. 70.

[2] Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.01.2015. – № 5. – Ст. 26.

значения», к которой можно причислить абсолютно любой вопрос, связанный с обеспечением жизнедеятельности населения, чего можно избежать посредством научного и законодательного определения критериев причисления вопросов к местным и государственным[1]. Такие критерии как объем, характер полномочий, экономичность и эффективность их решения именно на местном уровне могут обеспечить в перспективе стабильность этой категории и исключить излишнее давление на местные органы власти в части их наделения скрытыми и нефинансируемыми государственными полномочиями. Необходимо законодательно закрепить определенный круг полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые не могут передаваться местному самоуправлению, определить рамки наделения их государственными полномочиями с учетом обозначенных выше критериев. Категорию «вопросы местного значения» следует пересмотреть и включить в более широкую категорию «предметы ведения и полномочия» (вопросы местного значения, приоритетные местные и государственные вопросы, которые муниципалитеты вправе принимать в собственное ведение, делегированные государственные полномочия) и сформировать их минимальный перечень для каждого из видов муниципальных образований[2] при возможности их изменения только путем внесения в базовый федеральный закон[3]. Процесс наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями должен быть укреплен принципами добровольности, договорного оформления их передачи, целесообразности, финансового обеспечения. Помимо отношений местного самоуправления и государства также необходимо юридически определить возможности и границы горизонтальных взаимоотношений муниципалитетов при закреплении договорных отношений по определенному

[1] Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования. – С. 411.
[2] Захаров, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства. – С. 18.
[3] Благов, Ю. В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности. – С. 70.

кругу вопросов, в том числе в части межбюджетных отношений между приграничными муниципалитетами посредством заключения соглашений по социально-экономическим вопросам[1].

Все вышеперечисленные реформы не имеют смысла без идущей параллельно с ними бюджетно-налоговой реформы – недостаток финансирования, определяющий наличие экономических проблем у муниципалитетов, не должен быть оправданием к принципиальным реформам муниципального сектора[2]. Необходимая перенастройка финансовых механизмов в итоге должна произвести на свет финансовый инструмент, формирующий достойное самостоятельное экономическое пространство муниципалитетов[3]: авторы предлагают перераспределение доходов в пользу муниципалитетов от налогов, объем которых зависит от деятельности местных органов власти (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций), либо косвенно связан с возникновением хронических проблем муниципалитетов, требующих закрепления расходов из местной казны (например, налог на негативное воздействие на окружающую среду)[4]. В связи с этим бюджетная сфера нуждается в определении четких критериев разграничения обязательств по доходам и расходам на всех ее уровнях. Следует провести большую работу по актуализации перечня муниципального имущества, учитывать незарегистрированное и избавляться от ненужного и убыточного. В статье 50 Федерального закона № 131 нужно учесть возможность нахождения в муниципальной собственности любого имущества, приносящего прибыль в доходную часть местного бюджета[5].

Следует обратиться и к более современным способам решения финансовых проблем местного самоуправления. Во-первых, задействовать

[1] Костюков, А. Н. Реформа в никуда.... – С. 63.
[2] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 39.
[3] Бережная, Т. В. Децентрализация и разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. – С. 52.
[4] Костюков, А. Н. Реформа в никуда.... – С. 62.
[5] Косинский, П. Д., Абраменко, О. А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития. – С. 255.

механизмы муниципально-частного партнерства для решения значимых проблем, неразрешимых при недостатке местных ресурсов – в подобных отношениях власти имеют регулятивные возможности, а бизнес обладает новаторскими идеями и наличием свободных финансовых ресурсов[1]. Во-вторых, использовать маркетинговый инструментарий – современную технологию управления развитием муниципального образования, которым пора задействовать современные рыночные механизмы, смещающие акценты деятельности с производства на оказание услуг, и избавляться от традиционного подхода канувшей в лету административно-командной экономики: сегодня в приоритете не развитие промышленности во благо государства, а повышение качества жизни населения и функционирование бизнеса, занятого в постиндустриальных сферах. Муниципалитетам стоит осваивать инструменты формирования общественного мнения, определенного имиджа территории, поиска инвесторов (внутренних и внешних) и привлечения инвестиций, стимулирования сбыта муниципальных услуг от потребителей (физических и от юридических лиц) и его прогнозирования, что позволяет формировать долгосрочные и стратегические цели развития муниципального образования в нужных направлениях, в перспективе управлять ими с учетом потребностей населения, бизнес-структур и государственных органов, нацеленных на комплексное развитие территорий региона при минимальных финансовых затратах[2].

Также назрело кардинальное обновление законодательства, регулирующего общие принципы местного самоуправления, с упором не на его количество, а на качество, для чего придется приложить немало усилий и организовать широкое обсуждение реформ в обществе, получить от него нужный отклик и готовность пойти навстречу. Результат такой работы – Указ

[1] Сабанчева, М. В., Мосина, Л. А. Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 12. – С. 23-27.

[2] Лейбутина, Е. В. Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 214-218.

Президента Российской Федерации о концепции дальнейшего развития местного самоуправления с определением четкого направления, в котором необходимо двигаться законодателям и правоприменителям, указанием конкретных этапов и мер, а главное – сопряженной с интересами жителей и государства цели существования местного самоуправления в России с учетом всех выявившихся за 27 лет проблем на местах и регионах[1].

Видятся следующие приоритетные направления будущей концепции:

– взаимодействие государственной и местной власти, взаимопомощь и партнерская поддержка ради создания эффективной многоуровневой системы управления (от подъезда многоквартирного дома до главы государства);

– признание самостоятельности, необходимости и ключевой для России формы народовластия, местного самоуправления;

– стимулирование россиян к активному участию в местных делах;

– выгодные горизонтальные отношения между муниципалитетами;

– поиск и содержательное наполнение новых моделей организации местного самоуправления и последующая кодификация муниципальных отношений в форме Муниципального кодекса (не обойдется и без масштабных законодательных новаций: изменений в федеральные законы, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований)[2].

Нынешняя постоянная корректировка и уточнение норм законодательства в сфере местного самоуправления не позволяет говорить о стабильности в осуществлении муниципальных отношений, которым просто не хватает времени, чтобы укорениться, стать нормой для граждан и органов местной власти. Е.С. Шугрина предлагает «ввести мораторий» на внесение изменений в значимые статьи Федерального закона № 131[3]. Большинство региональных

[1] Васильев, В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления. – С. 89.
[2] Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления. – С. 54.
[3] Шугрина, Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? – С. 26.

законов о местном самоуправлении устарели: в рамках совместного ведения они никак не дополняют и не развивают конституционные и федеральные нормы – тем не менее, они настойчиво прерывают разрушающийся в нынешних условиях мост от федерального законодательства к муниципальным актам, особенно в части определения структуры местных органов и их полномочий. Такая тенденция снижает учредительный характер тех же уставов муниципальных образований – акты такого рода не должны сводиться к правоприменительным моментам вторично-производных признаков, а именно территории и власти, при игнорировании первичных, то есть местного населения как источника власти[1].

Многие исследователи уверены в том, что даже на волне сокращения выборности и огосударствления местного самоуправления Россия никогда не вернется к старой советской модели организации этого института, однако пока такие центробежные тенденции только набирают силу, поэтому для повышения актуальности данного исследования следует рассмотреть возможные перспективы местного самоуправления при необратимости вмешательства государства во все сферы жизни общества.

Конституция Российской Федерации в части местного самоуправления закрепляет англосаксонскую модель, однако исторически Россия тяготеет к континентальной модели с государственными органами на местах[2]; в дополнение к сказанному отметим, что в зарубежных федеративных государствах регулирование местного самоуправления является компетенцией регионов[3], однако в России недостает некоторых условий (подлинный федерализм, демократические традиции, свободные и конкурентные выборы,

[1] Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов. – С. 24.

[2] Конышева, Е. Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции. – С. 38.

[3] Басиев, М. С. К вопросу о совершенствовании организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 926-937.

полноценный отклик от частного сектора) для нормального функционирования такой модели[1].

Несмотря на отделение местного самоуправления от государственной власти в статье 12 Конституции России (норма-декларация), местная власть является одной из форм осуществления народом своей власти, неотъемлемой частью механизма исполнения государственных обязательств, распределенных по уровням системы власти и закрепленных в федеральных нормативно-правовых актах, а именно прав и свобод, воспользоваться которыми можно на муниципальном уровне – такая линия в русле единой политики государства хорошо укоренилась в сознании населения: бюрократическая составляющая местных властей, снизошедшая с уровней повыше, населению понятнее, нежели местное самоуправление, самостоятельное только в пределах своей компетенции[2]. Общеобязательный характер решений органов местного самоуправления, набор их полномочий, формы воздействия на них со стороны населения – его характеристики как составляющей публичной власти – закреплены и признаны государством подобно иным государственно-властным системам, составляют децентрализованную часть общегосударственной власти. Негосударственный характер самоорганизации граждан (не связанный с единым публичным интересом) выражен, к примеру, в институтах территориального общественного самоуправления.

А.Н. Рыков пишет, что самостоятельность местного самоуправления заканчивается там, где начинается расхождение с единой государственной политикой, во исполнение которой (по теории управления) требуется прямое подчинение нижних уровней верхним, что предполагает предоставление некой свободы муниципалитетам, но при установлении границ этой свободы, выделении необходимых ресурсов, установлении контроля и привлечения к

[1] Сергеев, А. А. Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом. – С. 60.
[2] Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России. – С. 8.

ответственности. Иначе получается, что государство не управляет своими территориями[1].

Пока что не было приведено доказательств, что институты публичной власти могут реализовывать свое предназначение в отрыве от единой властной системы[2]. Исходя из всего сказанного, некоторые исследователи рассматривают целесообразность конституционного закрепления возвращения местного самоуправления в структуру органов государственной власти[3]. Однако пока этих кардинальных изменений не произошло, с точки зрения соблюдения режима законности и верховенства Конституции Российской Федерации необходимо требовать неукоснительного соблюдения конституционных норм даже при условии создания ими иллюзии непосредственного осуществления местного самоуправления местным населением.

Сейчас активно формируются предпосылки возвращения местного уровня власти в общегосударственный не только фактически, но и юридически. Необходимость влияния государственных органов субъектов Российской Федерации на социально-экономическую политику в крупных муниципалитетах прорабатывалась еще с 2013 года – власть бы осуществлялась государственными администрациями, руководители которых назначались бы губернаторами[4]. Стоит помнить, что не утратило силу Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1 о допустимости установления во входящих в состав субъекта Федерации административно-территориальных единицах как органов местного самоуправления (при условии их включения в отношения подчинения и субординации), так и органов государственной власти. Постановление Конституционного Суда по «иркутскому делу» также обращает внимание на неорганичность существующей модели местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах. По сути, главное отличие местной

[1] См.: Рыков, А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти. – С. 38.
[2] Лютцер, В. Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации. – С. 42.
[3] Рыков, А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти. – С. 20.
[4] Васильев, В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления. – С. 89.

власти от государственной состоит в некоторых формах осуществления местного самоуправления (собрания, сходы, конференции граждан и другие формы), наиболее характерных для поселенческого уровня; на верхнем уровне такое отличие практически незаметно[1].

В рамках рассматриваемых тенденций предполагается, что смешанная модель осуществления местной власти сможет обеспечить единство и управляемость всей территории России, когда в муниципалитетах управление будут осуществлять «местные органы государственной власти», исходя как из местных, так и из общегосударственных интересов[2]. Ожидается сохранение варианта избрания глав муниципалитетов представительным органом по результатам конкурса, позволяющего обеспечить функционирование местной управленческой системы без очевидного присутствия государственных контролеров. При этом будет сохранено самоуправление (с применением прямых выборов высших должностных лиц муниципалитетов) в зависимых от верхнего уровня местного самоуправления муниципальных образованиях поселенческого типа, где еще осталась в целости и сохранности общественная составляющая местного самоуправления[3]. В этой части наверняка будет решена законодательная проблема соотношения понятия «территориальная организация местного самоуправления в субъекте Российской Федерации» и «административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации» по принципу: муниципальное образование – органы местного самоуправления; административно-территориальная единица (городской округ, муниципальный район) – территориальные органы государственной власти[4]. Такая перестройка может повлечь объединение государственной и муниципальной службы и модификацию принципов ответственности властных органов перед населением ради недопущения бесконтрольного

[1] Рыков, А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти. – С. 35.
[2] Постовой, Н. В., Таболин, В. В., Черногор, Н. Н. Указ. соч. – С. 96.
[3] Конышева, Е. Г. Местное самоуправление: дуализм в поисках компромисса. – С. 75.
[4] Евдокимов, В. Б., Конышева, Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития. – С. 20.

администрирования со стороны государственной власти и потери влияния населения в осуществлении непосредственной власти на конкретных территориях. В связи с этим некоторые авторы предлагают воспринять зарекомендовавший себя советский опыт двойного подчинения, сохраняющий гармонию между государственной властью и мнением населения муниципалитета: глава муниципального образования будет иметь прямую соподчиненность главе субъекта Федерации (при сохранении форм взаимодействия с местными жителями и представительным органом), а структурные подразделения местной администрации – главе муниципалитета и профильному региональному министерству[1].

Подчеркнем важность сохранения рычагов воздействия на власть со стороны местного населения, в том числе посредством развития и модернизации действующих форм, а также укрепления поселенческого местного самоуправления. Такая кардинальная перестройка в условиях разнообразия территорий и прочих объективных условий требует тщательной проработки и взвешенного подхода, к которому на данном этапе наша страна не вполне готова[2]. Заметим, что подобные рассуждения в рамках данного исследования не означают безусловного признания автором фатальной неизбежности огосударствления российского местного самоуправления.

Очевидно, что бесконечный поиск баланса между централизацией и децентрализацией, переосмыслением территориальных и организационных основ муниципальной власти, перетасовывание полномочий и их финансирования – традиционные черты российского регулирования муниципального права – исчерпали себя. Решение проблем местного самоуправления требует нетрадиционных подходов, которые должны заложить основы новой системы взаимодействия между местным самоуправлением и государством без противоречия требованиям времени, установившимся

[1] Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления. – С. 777.
[2] Васильев, В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления. – С. 90.

культурным традициям и политико-правовым строем. Достижение оптимума в этих отношениях – гарантия консолидации общества и государства.

Большинство авторов утверждают: признание органов местного самоуправления как безвольных агентов продолжения государственной политики на местах перечеркивает всю сущность заложенных в Конституции России демократических начал местного самоуправления, причем объективных доказательств необходимости пересмотра этих догм пока не наблюдается. Должен преобладать паритет в отношениях муниципалитетов с государством, ведущая роль которого предполагает поддержку местного самоуправления, закрепление гарантий его сохранения и стимулов к росту и развитию как самих социально-территориальных систем, так и участия граждан в управлении муниципалитетами. Решение этих вопросов невозможно без должного правового регулирования, нацеленного не на императивное воздействие, а на поиск механизмов поддержки муниципалитетов и создание первоэлементов гражданского общества с широким охватом всех сфер помимо компетенционной и избирательной. В том числе к этому относится и повышение качества работы органов местного самоуправления, обеспечение их самодостаточности, а также расширение круга вопросов, которые не могут решаться без прямого участия населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На международном уровне признано, что сильные местные органы власти играют решающую роль в содействии улучшению жизни граждан вне зависимости от страны или региона и являются существенным элементом демократического режима. Именно в этом ключе на уровне Конституции Российской Федерации воспринимается институт местного самоуправления как форма народовластия, имеющий свою уникальную специфику.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы. Процесс законодательного закрепления местного самоуправления постоянно сталкивается с препятствиями и коллизиями – мировая и внутрироссийская обстановка создают предпосылки для сокращения реальных возможностей органов местной власти и сосредоточения полномочий и финансов на более высоких уровнях. В такие моменты обостряется борьба двух тенденций: стремление институтов местного самоуправления к самостоятельности и вмешательство государства во внутренние дела муниципалитетов – из-за частых смен приоритетов дуалистическая российская модель местного самоуправления эволюционировала до децентрализованной, что в последнее время отчаянно бросились исправлять российские законодатели, ибо пройденный Россией исторический путь не оставляет сомнений в развитии всех государственных институтов в русле жесткой централизации.

Множественные попытки реформировать кризисную отрасль – как в рамках децентрализации, так и в рамках огосударствления – до сих пор не достигли значимых результатов, ведь местное самоуправление, основанное на высоком уровне индивидуально-гражданского правосознания людей и достаточной материально-технической базе муниципальных образований, нельзя ввести одномоментно, особенно в условиях, когда государственная власть считает себя самодостаточной силой, отделенной от населения. При таком однобоком правовом регулировании института, находящегося с государственной властью в одной стезе публичной власти, то и дело будет возникать запрос на

корректировку реформ по разным причинам, от политических до социально-экономических, несмотря на наличие широкого спектра механизмов, форм и условий осуществления местного самоуправления, формирования органов местной власти.

Есть ли смысл в таком разнообразии в условиях тревожных тенденций, заключающихся в абсолютно политизированной интеграции органов местного самоуправления в систему органов государственной власти? Это выражается в ограничении выборности на местах, усилении влияния на органы местного самоуправления со стороны региональных властей, создании новых видов муниципальных образований и механизмов определения организационной структуры местной власти, что никак не отвечает принципам и традициям российского местного самоуправления. Под видом максимального приближения местной власти к населению происходит фактический отказ от полноценного функционирования органов местного самоуправления. Причем данные тенденции в большей степени распространяются на институты местного самоуправления в крупных российских городах, поскольку эти населенные пункты характеризуются сосредоточением на компактных территориях больших людских, экономических, культурных ресурсов, непосредственный контроль над которыми посредством применения различных управленческих механизмов сопряжен не только с необходимостью развития территорий, но и с политическими интересами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отметим, что Челябинская область одной из первых внедрила такие механизмы. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях находит законные основания такого правового регулирования и признает необходимость решения проблем местного самоуправления столь кардинальным способом – вплоть до выхолащивания природы этого демократического института.

Нынешние противоречивые тенденции задели всю систему организации местных органов власти, в Челябинской области в частности: местные органы власти все больше реализуют на местах государственную политику, наделяются

соответствующими полномочиями, на вопросы местной повестки часто не хватает ни времени, ни ресурсов при условии, что так и не найдено той золотой середины – того уровня осуществления местного самоуправления и модели его организации, в рамках которых органы местной власти были бы максимально приближены к местному населению, но и в то же время располагали реальными возможностями справляться с местными делами и с делегированными государственными полномочиями. Досталось и населению муниципальных образований, которое окончательно разуверилось в эффективности и необходимости существования органов местного самоуправления, поскольку стремительно теряет последние способы связи и рычаги влияния на них посредством прямых выборов, институтам отзыва должностных лиц. Практика показывает, что декларируемые высшими должностными лицами государства цели по выводу местного самоуправления из кризиса трактуются законодателями в совершенно ином ключе, далее и без того нестабильное федеральное правовое регулирование по-разному воспринимается в различных субъектах Российской Федерации, отчего фактическое правоприменение в большинстве случаев кардинально отличается от изначально заданного вектора решения тех или иных проблем, которые в итоге только обостряются.

В условиях нынешнего правового регулирования и правоприменения органы местного самоуправления исследуемых городских округов Челябинской области стали более зависимы от государственных органов Челябинской области, а последние в свою очередь зависимы от установок федеральных органов исполнительной власти. В рамках исследования системы органов местного самоуправления, ретроспективы их становления и современного состояния для каждого из рассматриваемых городских округов можно сделать ряд выводов и предложений:

– распространение на Челябинск законодательных новелл 2014 года было преждевременным и на практике показало себя неэффективным и тяжеловесным – городу-миллионеру необходимо вернуться к прежней, стандартной модели осуществления одноуровневого местного самоуправления;

– принявший новую модель организации местных властей (лишь в части конкурсного порядка избрания главы города) Магнитогорск является положительным примером оптимума при использовании последних законодательных новаций, доказывающих, что эффективное решение вопросов местного значения в условиях моногорода имеет место быть при косвенно избранном мэре города и без деления единого городского пространства на самостоятельные муниципальные образования, а доверительные отношения с крупным градообразующим предприятием и органами государственной власти области способны обеспечить не тотальное подчинение, а политическую и финансовую поддержку при воплощении крупных муниципальных проектов;

– прошедшая перезагрузка муниципальной власти в Златоусте должна быть продолжена посредством поиска оптимальной территориальной и организационной модели местного самоуправления посредством создания муниципального округа или зоны опережающего экономического развития.

Обозначенное в данном исследовании на примере трех городских округов Челябинской области состояние организационных основ местного самоуправления, а также тенденции, проблемы и перспективы развития этой сферы позволяют говорить о том, что российское местное самоуправление в данный момент времени находится на перекрестке двух дорог, выбор одной из которых в дальнейшем определит все развитие российской государственности: автономность системы местного самоуправления или ее огосударствление с потерей одной из конституционных основ демократического развития российского общества, поскольку именно на местах в большей степени зарождаются и проявляются принципы свободы, равноправия, непосредственного участия населения в управлении. Тот и другой сценарий будущего невозможно будет реализовать в один момент: этот процесс будет длительным и болезненным. Пока что органы местного самоуправления в условиях недостаточности финансирования и своей компетенционной неопределенности вынуждены соединять реализацию государственной политики на местах с пока еще спящим потенциалом самоорганизации местного

населения, а это можно считать игрой в одни ворота. Постепенный отрыв власти от народа, усугубившийся в последние годы, чреват катастрофическими последствиями в виде подрыва общественного согласия в нашей стране.

Для преодоления таких негативных тенденций и для приведения ситуации с обесцениванием институтов местного самоуправления как в Челябинской области, так и в России в нормативное состояние необходимо применять нетрадиционные подходы, начав с пересмотра действующей системы взаимодействия государственных органов власти с муниципалитетами. Следует перестать рассматривать органы власти на местах как безмолвный и ни на что не способный исполнительный аппарат – нужно выстраивать партнерско-доверительные отношения с местными властями и местным населением, подкрепляя это должным правовым регулированием и финансированием, особенно в части поддержки организации местного самоуправления в крупных городах, где заложен большой экономический и гражданский потенциал.

Такой рывок можно совершить только при наличии желания (политической воли) на всех уровнях государственного и местного управления. В этой ситуации актуален афоризм: «Закон как дышло – куда открыл, туда и вышло». На данном этапе дышло открыто в сторону ограничения потенциала местного самоуправления, заведения местных органов власти (в больших городах в частности) под государственную власть регионов для всеобъемлющего контроля, но при малейшем повороте дышла в противоположную сторону есть все шансы выстроить облик местного самоуправления в рамках подлинной демократии, на что найдется отклик и среди местного населения. Можно как угодно относиться к местному самоуправлению, но при наличии в правовой системе России местного самоуправления и эффективно функционирующих местных органов власти будет обеспечено всестороннее развитие населенных пунктов и благополучие населения, что в перспективе заложит надежный фундамент суверенной российской государственности и функционирования всех ее составляющих – как государственных, так и общественных.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1.1 Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.

1.2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

1.3 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.07.1994. – № 13. – Ст. 1447.

1.4 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

1.5 Федеральный закон от 27.05.2014 № 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» // Российская газета. – 30.05.2014. – № 121.

1.6 Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.01.2015. – № 5. – Ст. 26.

1.7 Федеральный закон от 03.02.2015 № 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» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 06.02.2015. – № 24.

1.8 Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 08.05.2019. – № 98.

1.9 Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 08.08.2019) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4448.

1.10 Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Документ официально опубликован не был.

1.11 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 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» // Российская газета. – 31.01.1998. – №19.

1.12 Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был.

1.13 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был.

1.14 Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.1999 № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия» // Российская газета. – 24.02.1999. – № 35.

1.15 Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.1999 № 105-О «По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. – № 5.

1.16 Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 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) Курской области» // Российская газета. – 19.12.2000. – № 239.

1.17 Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 6.

1.18 Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Российская газета. – 18.11.2003. – № 233.

1.19 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Российская газета. – 24.12.2003. – № 258.

1.20 Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 1.

1.21 Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Клюшкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону» // Документ официально опубликован не был.

1.22 Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным законом Калининградской области» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2008. – № 18. – Ст. 2093.

1.23 Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Документ официально опубликован не был.

1.24 Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 5.

1.25 Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 13.10.2015.

1.26 Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 13.10.2015.

1.27 Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 04.12.2015.

1.28 Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2741-О «По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Документ официально опубликован не был.

1.29 Устав (Основной закон) Челябинской области (принят Законом Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО) (ред. от 30.10.2018) // Южноуральская панорама. – 16.06.2006. – № 114-115.

1.30 Закон Челябинской области от 26.08.2004 № 258-ЗО (ред. от 31.05.2017) «О статусе и границах Златоустовского городского округа» // Южноуральская панорама. – 28.09.2004.

1.31 Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО (ред. от 12.03.2015) «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском

городском округе» // Южноуральская панорама. – 14.06.2014. – № 87 (спецвыпуск № 24).

1.32 Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» // Южноуральская панорама. – 14.06.2014. – № 87 (спецвыпуск № 24).

1.33 Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО (ред. от 01.03.2017) «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 13.06.2015. – № 84 (спецвыпуск № 23).

1.34 Решение Челябинского областного суда от 27.08.2014 по делу № 3-58/2014 // Документ официально опубликован не был.

1.35 Решение Челябинского областного суда от 11.08.2015 по делу № 3-350/2015 // Документ официально опубликован не был.

1.36 Устав города Магнитогорска (принят решением Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27.12.2006 № 217) (ред. от 26.02.2019) // Магнитогорский рабочий. – 28.12.2006.

1.37 Устав города Челябинска (принят решением Челябинской городской Думы от 26.05.2015 № 9/2) (ред. от 28.05.2019) // Вечерний Челябинск. – 05.06.2015. – № 43.

1.38 Устав Златоустовского городского округа (принят решением Собрания депутатов Златоустовского городского округа от 23.06.2005 № 10-ЗГО) (ред. от 31.05.2018) // Златоустовский рабочий. – 01.09.2005. – № 164.

1.39 Решение Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области от 05.07.2013 № 28-ЗГО (ред. от 06.05.2019) «Об утверждении Стратегии и Комплексной программы социально-экономического развития Златоустовского городского округа до 2030 года» // Документ официально опубликован не был.

1.40 Решение Магнитогорского городского Собрания депутатов Челябинской области от 27.11.2018 № 169 «Об утверждении Стратегии

социально-экономического развития города Магнитогорска на период до 2035 года» Магнитогорский рабочий. – 05.12.2018. – № 180.

1.41 Решение Челябинской городской Думы четвертого созыва от 26.11.2009 № 8/1 «О Стратегии развития города Челябинска до 2020 года» // Сборник нормативных правовых актов Челябинской городской Думы. – 2009. – № 8. – С. 6-172.

1.42 Конституция (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 06.12.1936. – № 283.

1.43 Конституция (Основной Закон) СССР (принята Верховным Советом СССР 07.10.1977) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

1.44 Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21.04.1785 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. Т. XXII. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. — Ст. 16187. – С. 358-384.

1.45 Высочайше утвержденное Городовое положение от 16.06.1870 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XLV. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1874. — Ст. 48498. – С. 821-839.

1.46 Высочайше утвержденное Городовое положение от 11.06.1892 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. – СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1895. – Ст. 8708. – С. 433-440.

1.47 Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 18.04.1990. – № 16. – Ст. 267.

1.48 Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 18.07.1991. – № 29.

1.49 Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.08.1995. – № 35. – Ст. 3506.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

2.1 Волох, О. В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход / О. В. Волох. – М.: Логос, 2010. – 328 с.

2.2 Кутафин, О. Е., Фадеев, В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М.: Проспект, 2017. – 560 с.

2.3 Мильшин, Ю. Н., Чаннов, С. Е. Муниципальное право России: учебное пособие – М.: Дашков и Ко, 2006. – 96 с.

2.4 Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С. А. Авакьян) / С. А. Авакьян. – М.: Проспект, 2010. – 544 с.

2.5 Муниципальное право России: учебник под ред. проф. А. Н. Кокотова / А. Н. Кокотов. – М.: Высшее образование, 2017. – 670 с.

2.6 Наумов, С. Ю., Подсумкова, А. А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие / С. Ю. Наумов, А. А. Подсумкова. – М.: Форум, 2010. – 177 с.

2.7 Постовой, Н. В., Таболин, В. В., Черногор, Н. Н. Муниципальное право России. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 448 с.

2.8 Абдрахманов, Д. В. Реформа местного самоуправления в Челябинском городском округе: первые итоги / Д. В. Абдрахманов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 60-63.

2.9 Авакьян, С. А. А есть ли в России местное самоуправление? / С. А. Авакьян // Российская Федерация сегодня. – 2009. – № 16. – С. 20-22.

2.10 Акмалова, А. А. О теоретико-методологических основах реформы местного самоуправления / А. А. Акмалова // Научный результат. Серия «Социальные и гуманитарные исследования». – 2014. – № 6. – С. 8-16.

2.11 Акулов, А. О. Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления территориальным развитием / А. О. Акулов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. – 2011. – № 24. – С. 152-157.

2.12 Алисова, Л. Н., Аносова, В. В. Очередное реформирование системы местного самоуправления как фактор политического единства народа и власти / Л. Н. Алисова, В. В. Аносова // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 48-50.

2.13 Бабичев, И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления / И. В. Бабичев // Местное право. – 2016. – № 4. – С. 46-54.

2.14 Баженова, О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 6-16.

2.15 Басиев, М. С. К вопросу о совершенствовании организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации / М. С. Басиев // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 926-937.

2.16 Безруков, А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 31-35.

2.17 Бережная, Т. В. Децентрализация и разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления / Т. В. Бережная // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2013. – № 1 (34). – С. 50-53.

2.18 Благов, Ю. В. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы конституционности / Ю. В. Благов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 69-71.

2.19 Боброва, Н. А. Итоги муниципальной реформы – 2014 / Н. А. Боброва // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 27-31.

2.20 Боброва, Н. А. Самара как зеркало муниципальной реформы России – 2014 / Н. А. Боброва // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 7. – С. 24-28.

2.21 Бондарь, Н. С., Джагарян, А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62-74.

2.22 Борисов, А. В. Из истории становления городского управления / А. В. Борисов // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского. – 2007. – № 7. – С. 91-94.

2.23 Борисов, Н. И., Тюрина, С. Ю. Взаимодействие населения и власти как фактор повышения эффективности местного самоуправления / Н. И. Борисов, С. Ю. Тюрина // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 8 (68). – С. 802-810.

2.24 Будаева, Ц. Б. Разрушение вертикали власти и становление местного самоуправления в условиях трансформации российского общества / Ц. Б. Будаева // Вестник Бурятского государственного университета. – Улан-Удэ, 2012. – № 52. – С. 27-31.

2.25 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.

2.26 Васильев, В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2017. – № 1 (241). – С. 80-91.

2.27 Васильев, В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 149-161.

2.28 Васильев, В. И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 3 (21). – С. 5-18.

2.29 Васильев, В. И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания / В. И. Васильев // Журнал российского права. – 2014. – № 11 (215). – С. 51-59.

2.30 Величинская, Ю. Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования / Ю.Н. Величинская // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 41-49.

2.31 Вискулова, В. В. Институт прямых выборов: необходимы ли дополнительные гарантии? / В. В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 45-51.

2.32 Вискулова, В. В. О конкурсном порядке избрания глав муниципальных образований: некоторые обобщения двухлетней практики / В. В. Вискулова // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 26-37.

2.33 Выдрин, И. В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов / И. В. Выдрин // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 6. – С. 54-62.

2.34 Гриценко, Е. В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5. – С. 6-15.

2.35 Дементьева, О. А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации / О. А. Дементьева // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 7-15.

2.36 Джагарян, А. А., Джагарян, Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для

поиска выходов / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5 (114). – С. 14-42.

2.37 Джагарян, Н. В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса / Н. В. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 66-72.

2.38 Дугарова, А. А. Местное самоуправление в политической системе общества / А. А. Дугарова // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 6. – С. 97-102.

2.39 Евдокимов, В. Б., Конышева, Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития / В. Б. Евдокимов, Е. Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 18-23.

2.40 Ежукова, О. А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 56-59.

2.41 Елизаров, П. А. Парадоксальные стороны политического доверия в России / П. А. Елизаров // Российская наука в современном мире: сборник статей XXIII международной научно-практической конференции. – М., 2019. – С. 147-152.

2.42 Ерохина, Т. В. Двухуровневая модель организации местного самоуправления в крупных городских округах: некоторые итоги и проблемы внедрения / Т. В. Ерохина // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 7. – С. 68-71.

2.43 Ерохина, Т. В. Реформирование статуса городских округов: правовой анализ и оценка эффективности / Т. В. Ерохина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 41-45.

2.44 Захаров, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты

законодательства / А. А. Захаров // Публично-правовые исследования. – 2012. – № 1. – С. 1-24.

2.45 Зенков, А. П. Местное самоуправление сегодня и завтра / А. П. Зенков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 30-33.

2.46 Зимина, Н. В. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации / Н. В. Зимина // Скиф. Вопросы студенческой науки: сборник научных статей. – СПб., 2016. – С. 48-55.

2.47 Зюзина, Т. Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления / Т. Е. Зюзина // История государства и права. – 2015. – № 11. – С. 6-11.

2.48 Ирхин, И. В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах / И. В. Ирхин // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 684-699.

2.49 Калинин, В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII – начало XX вв.) / В. Д. Калинин // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: государство и право. Реферативный журнал. – 1995. – № 3. – С. 28-34.

2.50 Ким, Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России / Ю. В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 63-73.

2.51 Кирилловых, А. А. К истории развития законодательства о местном самоуправлении / А. А. Кирилловых // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 40-44.

2.52 Киселева, Н. В., Гречина, Л. А. Глава муниципального образования: к вопросу о конкурсном отборе на должность / Н. В. Киселева, Л. А. Гречина // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2017. – № 16. – С. 92-107.

2.53 Козодубов, А. А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах / А. А. Козодубов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 34-39.

2.54 Кокотов, А. Н. О системе и структуре органов местного самоуправления / А. Н. Кокотов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 3-7.

2.55 Конышева, Е. Г. Местное самоуправление и государственная администрация: старые проблемы, новые решения / Е. Г. Конышева // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 6. – С. 114-119.

2.56 Конышева, Е. Г. Местное самоуправление: дуализм в поисках компромисса / Е. Г. Конышева // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 70-77.

2.57 Конышева, Е. Г. Организационно-правовая модель местного самоуправления: современные тенденции / Е. Г. Конышева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11. – С. 36-40.

2.58 Косинский, П. Д., Абраменко, О. А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития / П. Д. Косинский, О. А. Абраменко // Вестник КемГУ. – 2013. – № 1 (53). – С. 251-256.

2.59 Костюков, А. Н. Исчезающее народовластие... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 8. – С. 48-53.

2.60 Костюков, А. Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 22-33.

2.61 Костюков, А. Н. Реформа в никуда... / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 58-63.

2.62 Костюков, А. Н., Благов, Ю. В. Конституционность муниципальной реформы / А. Н. Костюков, Ю. В. Благов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62-65.

2.63 Костюков, А. Н., Маслов, К. В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009-2014 годов / А. Н. Костюков, К. В. Маслов // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 2. – С. 22-26.

2.64 Кудрявцев, В. В. Право граждан на участие в избрании главы местной администрации в контексте принципа гласности в местном самоуправлении / В.

В. Кудрявцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 1. – С. 18-22.

2.65 Куличков, А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти / А. С. Куличков // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10 (70). – С. 948-953.

2.66 Лейбутина, Е. В. Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения / Е. В. Лейбутина // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 214-218.

2.67 Лексин, В. Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России / В. Н. Лексин // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2011. – № 4. – С. 6-27.

2.68 Лиджиева, И. В. Исторический опыт развития местного самоуправления в России / И. В. Лиджиева // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2010. – № 2 (21). – С. 127-130.

2.69 Локшина, К. Н. Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.) / К. Н. Локшина // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова. История и политология. – 2014. – № 2. – С. 76-87.

2.70 Лютцер, В. Л. Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации / В. Л. Лютцер // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 42-49.

2.71 Михайлова, М. В., Пибаев, И. А. Размышления по итогам применения «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований в Кировской области / М. В. Михайлова, И. А. Пибаев // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 2 (122). – С. 33-44.

2.72 Михеева, Т. Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления / Т. Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 9. – С. 65-68.

2.73 Муртазалиев, А. М. Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения / А. М.

Муртазалиев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 50-53.

2.74 Нагорная, М. С. Реформа местного самоуправления в Челябинской области: промежуточные итоги управленческого эксперимента / М. С. Нагорная // Вестник Совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. – 2015. – № 4 (11). Т. 1. – С. 36-45.

2.75 Образцова, С. В. Полномочия населения в сфере муниципальной демократии по формированию органов местной власти: современный аспект муниципальных выборов / С. В. Образцова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 1. – С. 34-38.

2.76 Петренко, Н. И. Эволюция органов местного самоуправления в Российской империи / Н. И. Петренко // Социально-политические науки. – 2017. – № 6. – С. 102-104.

2.77 Пешин, Н. Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти / Н. Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 57-61.

2.78 Полянский, В. В., Волков, В. Э. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления / В. В. Полянский, В. Э. Волков // Lex Russica. Исследование российской государственности. – 2014. – № 7 (XCII). – С. 772-781.

2.79 Прудентов, Р. В. Проект рамочной программы реформ в сфере местного самоуправления в России / Р. В. Прудентов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 53-58.

2.80 Пылин, В. В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях / В. В. Пылин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 3. – С. 2-6.

2.81 Рыков, А. Н. К вопросу о принципах формирования местной публичной власти / А. Н. Рыков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 18-20.

2.82 Рыков, А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти / А. Н. Рыков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 8. – С. 31-40.

2.83 Сабанчева, М. В., Мосина, Л. А. Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения / М. В. Сабанчева, Л. А. Мосина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 12. – С. 23-27.

2.84 Селютина, Е. Н., Тихалева, Е. Ю., Холодов, В. А. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления: современные тенденции развития / Е. Н. Селютина, Е. Ю. Тихалева, В. А. Холодов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 15-18.

2.85 Сергеев, А. А. Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом / А. А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 58-60.

2.86 Симонова, С. В., Кириенко, Г. С. Организационные модели местного самоуправления в российской федерации: размышления об эффективности / С. В. Симонова, Г. С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 4. – С. 6-20.

2.87 Скомкина, Т. А. Основные модели местного самоуправления / Т. А. Скомкина // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сборник статей по материалам XXXVIII Международной студенческой научно-практической конференции. – Новосибирск, 2016. – С. 135-143.

2.88 Слатинов, В. Б., Меркулова, К. Г. Современный этап российской муниципальной реформы: содержание и ожидаемые эффекты / В. Б. Слатинов, К. Г. Меркулова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 3. Т. 10. – С. 37-45.

2.89 Соловьев, С. Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий / С. Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 16-21.

2.90 Стрельников, А. О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования / А. О. Стрельников // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 8-16.

2.91 Таболин, В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении / В. В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 65-68.

2.92 Тимофеев, Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (к 150-летию земства) / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 52-58.

2.93 Тимофеев, Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 18-27.

2.94 Тимофеев, Н. С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» / Н. С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 63-68.

2.95 Упоров, И. В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд / И. В. Упоров // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2015. – № 1. Т. 7. – С. 163-168.

2.96 Фадеев, В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования / В. И. Фадеев // Lex Russica. Исследование российской государственности. – 2014. – № 4. – С. 396-412.

2.97 Федоров, А. И. Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации / А. И. Федоров // Отечественная юриспруденция. – 2018. – № 3 (28). – С. 21-26.

2.98 Хабриева, Т. Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации / Т. Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.

2.99 Чепрунов, Р. Ю. Влияние государственного устройства на выбор централизации или децентрализации в организации местного самоуправления /

Р. Ю. Чепрунов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. – № 3. – С. 29-32.

2.100 Чупилкина, А. Ф. Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти / А. Ф. Чупилкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 9. – С. 21-25.

2.101 Шайхуллин, М. С. Традиции местного самоуправления для муниципальной власти в России / М. С. Шайхуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 22-25.

2.102 Шугрина, Е. С. Законодательство о местном самоуправлении / Е. С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2-19.

2.103 Шугрина, Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е. С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 21-27.

2.104 Шугрина, Е. С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный суд? / Е. С. Шугрина // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 1. – С. 25-31.

2.105 Шугрина, Е. С. Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики / под ред. А.Н. Костюкова. – Омск: Издательство Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015. – 290 с.

2.106 Шугрина, Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления? / Е. С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 41-51.

2.107 Шустов, В. Г. Первая муниципальная реформа как объект политического исследования / В. Г. Шустов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2012. – № 1. – С. 281-290.

2.108 Щепачев, В. А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма / В. А. Щепачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 6. – С. 40-66.

2.109 Щепачев, В. А. Республиканский путь развития России невозможен без сильного местного самоуправления / В. А. Щепачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С. 46-52.

2.110 Ящук, Т. В. Эволюция местного управления и самоуправления в России / Т. В. Ящук // Правоприменение. – 2017. – № 1. Т. 1. – С. 92-100.

2.111 «Была задача – прозвучать в федеральной повестке…» [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.znak.com/2017-03-30/menee_5_zhiteley_chelyabinska_znayut_svoih_rayonnyh_deputatov_eto_proval_reformy_msu, свободный // Челябинск [Электронный ресурс] / Интернет-газета ZNAK. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: Интернет-газета ZNAK, 2017. – Режим доступа: https://www.znak.com, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.112 7 технологий, как врио Текслер из «столичного варяга» стал челябинцем [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278777, свободный // Челябинская область [Электронный ресурс] / URA.RU. Российское информационное агентство. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: URA.RU. Российское информационное агентство, 2019. – Режим доступа: https://ura.news, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.113 Архив выборных кампаний Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://chelyabinsk.izbirkom.ru/vybory-i-referendumy/vybory_i_ref.php, свободный // Выборы и референдумы [Электронный ресурс] / Избирательная комиссия Челябинской области. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Избирательная комиссия Челябинской области, 2019. – Режим доступа: http://chelyabinsk.izbirkom.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.114 Доколе? Златоуст устал от мэра Жилина и собирает подписи за его отставку [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.chel.kp.ru/daily/27007.4/4068347/, свободный // Общество [Электронный ресурс] / Комсомольская правда – Челябинск. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Комсомольская правда – Челябинск, 2019. – Режим доступа: https://www.chel.kp.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.115 Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://pravmin74.ru/obyavleniya/itogi-oprosa-naseleniya-ob-effektivnosti-deyatelnosti-rukovoditeley-organov-mestnogo-3, свободный // Объявления [Электронный ресурс] // Деятельность [Электронный ресурс] / Правительство Челябинской области. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Правительство Челябинской области, 2019. – Режим доступа: https://pravmin74.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.116 Куда движется Россия-2019? Вызовы: Екатеринбург, Челябинск, Курган [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278381, свободный // Все регионы [Электронный ресурс] / URA.RU. Российское информационное агентство. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: URA.RU. Российское информационное агентство, 2019. – Режим доступа: https://ura.news, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.117 Митинг в Златоусте: мэр и его администрация не справляются с работой и должны уйти! [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.chel.kp.ru/daily/27008.5/4070006/, свободный // Общество [Электронный ресурс] / Комсомольская правда – Челябинск. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Комсомольская правда – Челябинск, 2019. – Режим доступа: https://www.chel.kp.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.118 Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа:

https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya, свободный // Развитие федеративных отношений и местного самоуправления [Электронный ресурс] // Деятельность [Электронный ресурс] / Министерство юстиции Российской Федерации. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – М.: Министерство юстиции Российской Федерации, 2019. – Режим доступа: https://minjust.ru/ru/, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.119 Нового мэра Златоуста выберут в декабре [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/news/1052397564, свободный // Челябинская область [Электронный ресурс] / URA.RU. Российское информационное агентство. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: URA.RU. Российское информационное агентство, 2019. – Режим доступа: https://ura.news, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.120 Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://chelstat.gks.ru/main_indicators, свободный // Муниципальная статистика [Электронный ресурс] / Статистика [Электронный ресурс] / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области, 2019. – Режим доступа: https://chelstat.gks.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.121 Перечень муниципальных образований [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://chelstat.gks.ru/list_of_municipalities, свободный // Муниципальная статистика [Электронный ресурс] / Статистика [Электронный ресурс] / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области, 2019. – Режим доступа: https://chelstat.gks.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.122 Почему губернатор Текслер дал Магнитогорску особый статус [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036279240, свободный // Челябинская область [Электронный ресурс] / URA.RU. Российское информационное агентство. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: URA.RU. Российское информационное агентство, 2019. – Режим доступа: https://ura.news, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.123 Пресс-конференция врио губернатора Челябинской области Алексея Текслера 04 апреля 2019 года. Стенограмма [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://gubernator74.ru/news/press-konferenciya-vrio-gubernatora-chelyabinskoy-oblasti-alekseya-tekslera-04-aprelya-2019, свободный // Новости [Электронный ресурс] / Губернатор Челябинской области. Официальный сайт. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Губернатор Челябинской области. Официальный сайт, 2019. – Режим доступа: https://gubernator74.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.124 Проект закона «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.minfin74.ru/upload/iblock/3a3/project_2020-2022.zip, свободный // Проект бюджета [Электронный ресурс] / Бюджет области [Электронный ресурс] / Министерство финансов Челябинской области. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Челябинск: Министерство финансов Челябинской области, 2019. – Режим доступа: http://www.minfin74.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.125 Пятилетку за три года. К Бердникову можно относиться по-разному, но слово своё он держит [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.verstov.info/authorcolumn/pverstov/81401-pyatiletku-za-tri-goda-k-berdnikovu-mozhno-otnositsya-po-raznomu-no-slovo-svoe-on-derzhit.html, свободный // Авторские колонки [Электронный ресурс] // Новости сайта [Электронный ресурс] / Информационное агентство «Верстов.Инфо». – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Магнитогорск: Информационное агентство «Верстов.Инфо», 2019. – Режим доступа: https://www.verstov.info, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.126 Рост протестной активности в России. Результаты всероссийского мониторинга 2017-2018 гг. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://cepr.su/wp-content/uploads/2018/11/Протесты-в-РФ-всероссийский-мониторинг.pdf, свободный // Мониторинг протестов [Электронный ресурс] / Центр экономических и политических реформ. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – М.: Центр экономических и политических реформ, 2019. – Режим доступа: http://cepr.su, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

2.127 Эксклюзивно: как жители Челябинска восприняли смену власти в городе [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://ura.news/articles/1036278487, свободный // Челябинская область [Электронный ресурс] / URA.RU. Российское информационное агентство. – Версия 1.1. – Электрон. дан. – Екатеринбург: URA.RU. Российское информационное агентство, 2019. – Режим доступа: https://ura.news, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Этап	Период	Отличительные признаки
I. Досоветский	1) Общинный	Возникновение самоуправления, древних форм непосредственной и представительной демократии, рост независимости местной общины; органы власти – городские вече, соборы
	2) Татаро-монгольское нашествие	Разрушение представительной власти в общинах
	3) Реформы Ивана IV	Отмена системы кормления, создание земских учреждений
	4) Реформы Петра I	Тенденции к усилению централизации власти по отношению к местным органам с незначительными правами на самоуправление в общинах и городах
	5) Реформы Екатерины II	Децентрализация власти, выборность коллегиальных органов местного самоуправления, их сословное кооперативное устройство
	6) Реформа П.Д. Киселева	Введение крестьянского самоуправления в деревне
	7) Земская и городская реформы Александра II	Создание общественных, выборных, всесословных органов земского и городского управления, самостоятельных в пределах своих полномочий
	8) Контрреформы Александра III	Усиление зависимости земств от государства, сокращение избирательных прав граждан
	9) Мероприятия Временного Правительства	Попытка запуска реформы местного самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан
II. Советский	1) Военный коммунизм	Ликвидация местных органов управления старого режима; создание системы Советов – структурных подразделений единой жестко централизованной системы управления государством
	2) НЭП	Частичная децентрализация единой иерархической советской системы; перераспределение полномочий в сторону местных органов управления
	3) Тоталитаризм	Полная ликвидация основ самоуправления в местных Советах
	4) «Застой»	Законодательное закрепление всех звеньев системы Советов, оставшихся в полной зависимости в первую очередь от партийных органов
	5) «Перестройка»	Применение хозрасчета, самофинансирования, выборности руководителей на предприятиях; проведение реформы для обеспечения полновластия Советов как основы социалистической государственности и самоуправления; концепция местного самоуправления как власти народа
	6) Закон СССР 1990 года	Принятие первого фундаментального закона о местном самоуправлении, определение его понятия: решающее

Этап	Период	Отличительные признаки
		участие населения в самоуправлении, территориальная определенность, организационная, экономическая самостоятельность местной власти, наличие коммунальной собственности, сбалансированность полномочий и их финансового обеспечения
	7) Закон РФ 1991 года	Отделение государственной власти и местного самоуправления; принцип разделения властей на уровне местного самоуправления; закрепление системы местных органов; право принятия уставов; учет форм непосредственной демократии населения
III. Российский	1)Принятие Конституции РФ 1993 года	Закрепление местного самоуправления на высшем уровне, его отделение от органов государственной власти, признание его необходимым институтом народовластия, обязательным элементом государственного механизма, указание его содержания и предназначения (глава 8 Конституции Российской Федерации)
	2) Федеральный закон 1995 года	Наличие понятийного аппарата местного самоуправления; либеральный подход к муниципально-правовым отношениям; расширение прав субъектов РФ по отношению к местным властям
	3) Федеральный закон 2003 года	Существенная децентрализация власти, сокращение объема полномочий субъектов Федерации по правовому регулированию местного самоуправления; унификация местного самоуправления, охват всех сторон местного самоуправления, его двухуровневая организация; конкретизация основ местного самоуправления, приближение к населению, расширение форм прямой демократии на местах, четкое закрепление полномочий, исключение дублирующих или излишних функций
	4) Изменения 2014 года в Федеральный закон 2003 года	Увеличение объема полномочий субъектов Федерации в части правового регулирования местного самоуправления; введение новых видов муниципальных образований; минимизирование прямого участия населения в формировании местных органов; введение института перераспределения полномочий
	5) Изменения 2014 года в Федеральный закон 2003 года	Введение нового вида муниципального образования и уточнение требований к городским округам

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№	Вид муниципального образования (по состоянию на 1 марта 2019 года)	Количество муниципальных образований, ед.****:		Количество вопросов местного значения, ед.
		в РФ	в Челябинской области	
1	Сельское поселение	17 304	242	14
2	Муниципальный район	1 728	27	32
3	Городское поселение	1 472	27	34
4	Городской округ	615	15	38
5	Городской округ с внутригородским делением*	3	1	–
6	Внутригородской район городского округа с внутригородским делением	19	7	13
7	Внутригородское муниципальное образование города федерального значения**	267	0	–
8	Муниципальный округ***	0	0	38
*	Челябинск, Махачкала, Самара			
**	Москва, Санкт-Петербург, Севастополь			
***	Новый вид муниципального образования введен Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ – до 1 января 2025 года установлен переходный период для приведения регионального законодательства и уставов муниципальных образований в соответствие с изменениями; не отвечающие новым требованиям городские округа должны быть преобразованы в муниципальные округа			
****	По состоянию на 1 марта 2019 года в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 21 408 муниципальных образований			

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СТРУКТУРА ОСНОВНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛЯБИНСКА, МАГНИТОГОРСКА И ЗЛАТОУСТА И ПОРЯДОК ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

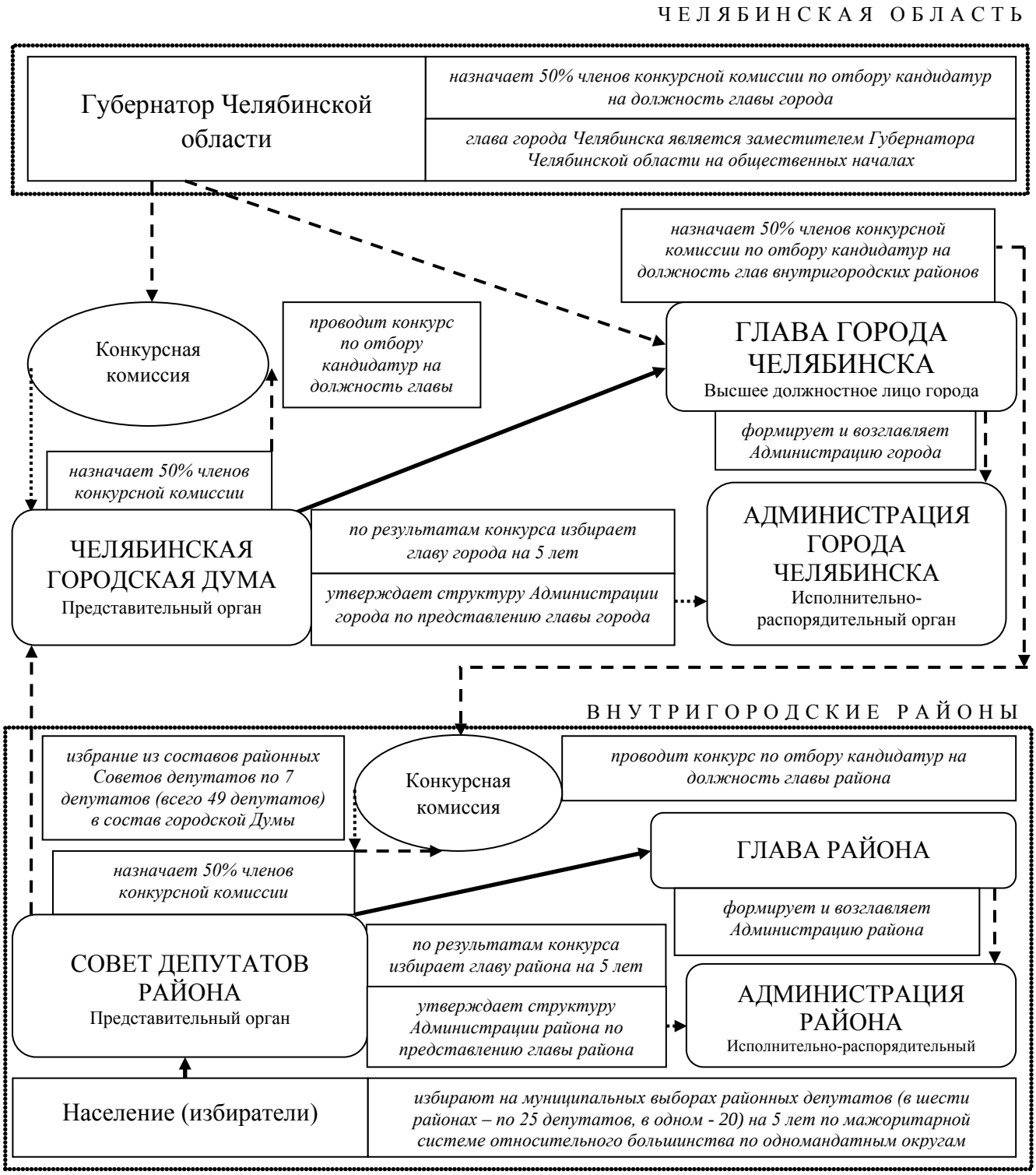

Рисунок 1 – Структура органов местного самоуправления города Челябинска

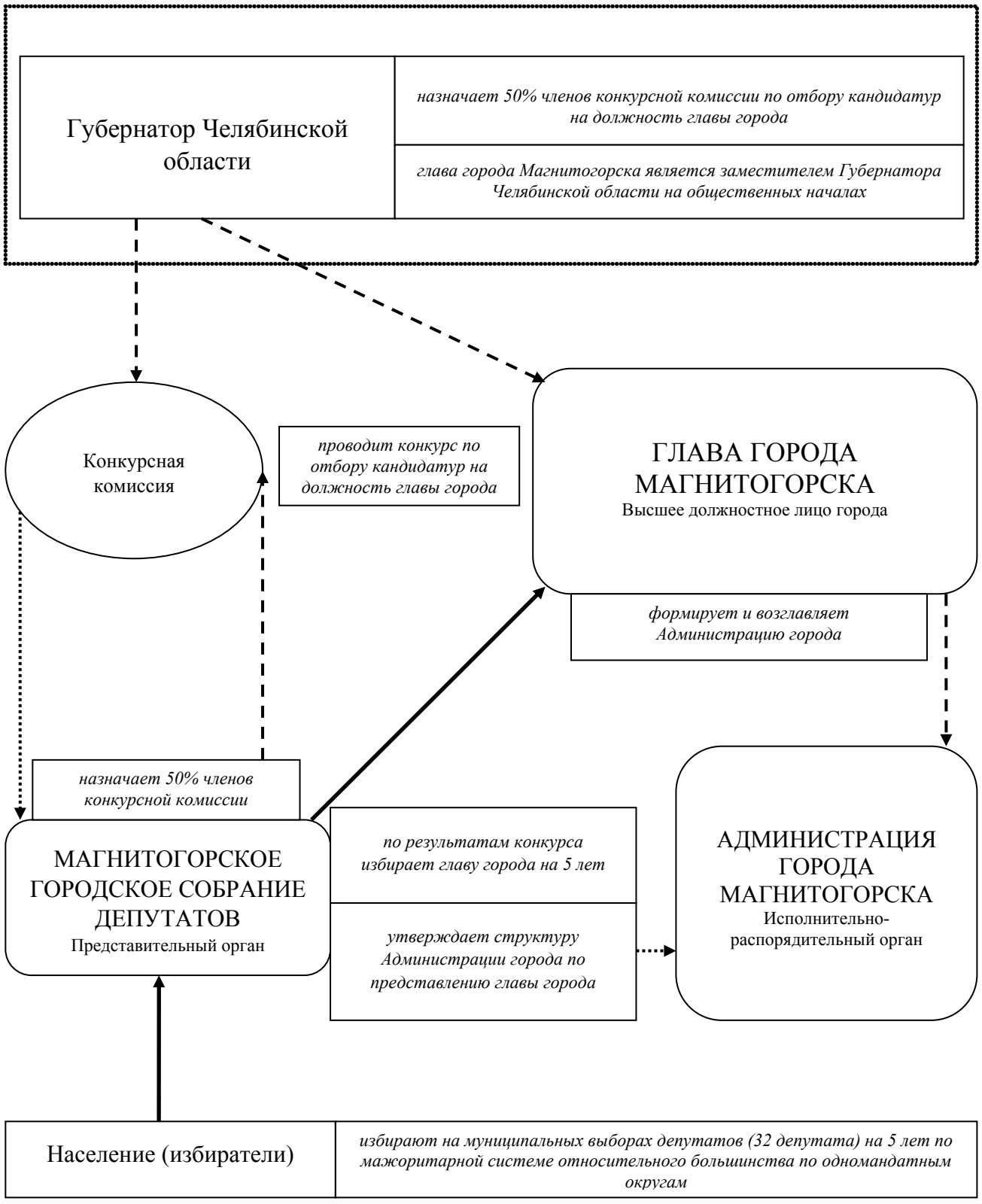

Рисунок 2 – Структура органов местного самоуправления города Магнитогорска

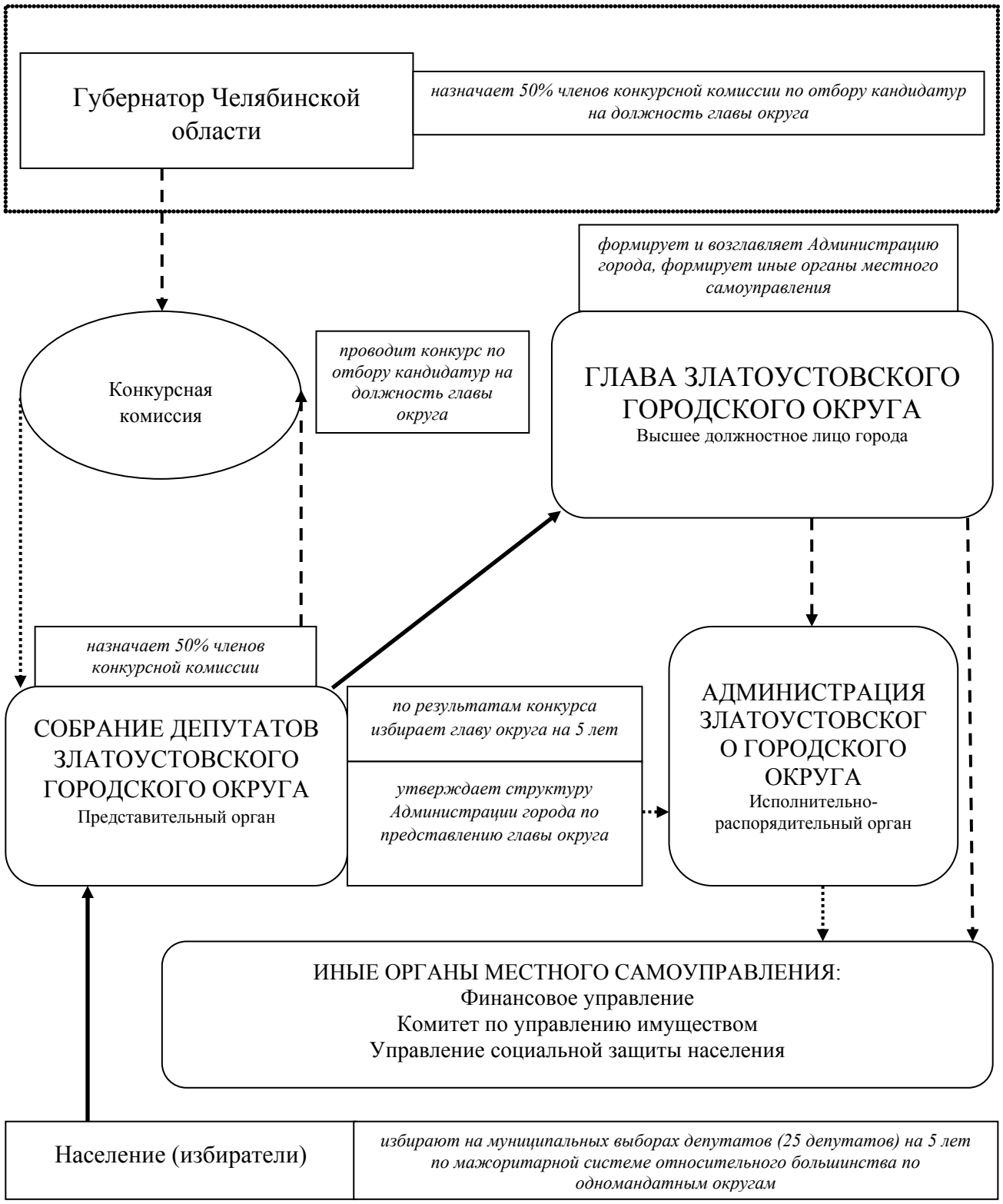

Рисунок 3 – Структура органов местного самоуправления Златоустовского городского округа

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ИТОГИ ОПРОСА НАСЕЛЕНИЯ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ ЧЕЛЯБИНСКА, МАГНИТОГОРСКА И ЗЛАТОУСТА С 2013 ПО 2018 ГОДЫ

Категория	Город	Годы				
		2013	2014	2015*	2017	2018
Число респондентов, чел.	Чел.	1 613	1 289	1 715	469	517
	Маг.	2 806	534	1 745	879	1 027
	Злат.	2 919	4 410	3 052	1 451	1 070
Доля респондентов, удовлетворенных деятельностью главы города, %	Чел.	13,6	12,6	31,7	44,9	28,2
	Маг.	64,1	20,6	41,2	41,2	64,4
	Злат.	59,8	70,2	31,8	30,4	27,7
Доля респондентов, удовлетворенных транспортным обслуживанием, %	Чел.	29,5	31,0	37,6	48,8	46,1
	Маг.	65,1	27,6	40,3	51,5	56,1
	Злат.	68,6	79,4	60,3	45,9	30,0
Доля респондентов, удовлетворенных качеством автомобильных дорог, %	Чел.	32,0	19,9	23,6	21,1	25,5
	Маг.	57,4	28,0	18,8	32,6	64,5
	Злат.	56,3	70,9	18,8	17,5	17,6
Доля респондентов, удовлетворенных состоянием внутридворовых территорий, %	Чел.	-	11,7	29,6	33,7	35,7
	Маг.	-	18,0	25,9	32,4	40,1
	Злат.	-	63,5	27,6	30,6	30,3
Доля респондентов, удовлетворенных благоустройством территории, %	Чел.	-	15,4	36,1	42,0	37,6
	Маг.	-	18,9	40,8	43,4	56,7
	Злат.	-	67,6	35,3	33,7	34,2
* - в 2016 году опрос не проводился						

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ЯВКА ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРЫ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ В ЧЕЛЯБИНСКЕ, МАГНИТОГОРСКЕ И ЗЛАТОУСТЕ

Кампания	Челябинск		Магнитогорск		Златоуст		Примечание
Явка	%	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	
2009 год							
Выборы главы Челябинска Выборы депутатов Челябинской городской думы	48,6	414 845	–	–	–		Пик финансово-экономического кризиса
2010 год							
Выборы главы Магнитогорска Выборы депутатов Магнитогорского городского Собрания депутатов	–	–	50,13	163 927	–	–	Акция «День гнева»
Выборы депутатов Собрания депутатов Златоустовского городского округа	–	–	–	–	27,3	37 414	
Выборы депутатов Законодательного собрания Челябинской области	37	311 900	54	175 003	48	38 784	
2011 год							
Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	57,8	509 496	66,84	219 812	49,96	67 581	Протесты на Болотной площади в Москве
2012 год							
Выборы главы Златоустовского городского округа	–	–	–	–	25,97	35 083	Майские указы Президента России
Выборы Президента Российской Федерации	63	554 496	65,39	215 024	55,72	75 512	
2014 год							
Выборы Губернатора Челябинской области	35,4	150 521	46,73	308 058	30,48	40 980	Возвращение прямых губернаторских выборов, возвращение Крыма, введение санкций

Кампания	Челябинск		Магнитогорск		Златоуст		Примечание
Явка	%	Чел.	%	Чел.	%	Чел.	
2015 год							
Выборы депутатов Собрания депутатов Златоустовского городского округа	–	–	–	–	34,99	45 781	День голосования совпадал; активное введение модели избрания глав городов по конкурсу
Выборы депутатов Магнитогорского городского Собрания депутатов	–	–	44,12	140 708	–	–	
Выборы депутатов Законодательного собрания Челябинской области	34,6	243 211	–	–	–	–	
2016 год							
Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	40,3	345 909	48,25	153 128	38,45	49 493	Сирийская операция
2018 год							
Выборы Президента Российской Федерации	64,8	565 856	70	218 750	61	75 270	Мусорный кризис
2019 год							
Выборы Губернатора Челябинской области	40,6	348 533	43,59	136 656	39,49	48 099	Рост протестного голосования