

УДК 342.553

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-90-104

## ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОМ РОССИИ: ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

**Черкасов К.В.<sup>1,2</sup>, Калянова Ю.Г.<sup>1,3</sup>**

<sup>1</sup>*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления) 603950, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина, д. 46, Российская Федерация*

<sup>2</sup>*Вятский государственный университет 610000, г. Киров, ул. Московская, д. 36, Российская Федерация*

<sup>3</sup>*Законодательное Собрание Нижегородской области 603082, г. Нижний Новгород, Кремль, корп. 2, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье затронута тематика организации местного самоуправления субъектом России в связи с реформированием местного самоуправления, произошедшим в 2014 г. Авторами проведён анализ федеральных актов, изменивших подход в правовом регулировании субъектом Российской Федерации к вопросам организации местного самоуправления. В работе использованы общенаучные и частнонаучные методы познания: анализ, синтез, обобщение, формально-юридический, сравнительно-правовой. Их применение позволило осуществить комплексное исследование заявленной проблематики. Выявлено, что, реализуя представленные федеральным законодателем полномочия, субъекты Российской Федерации столкнулись с рядом проблемных вопросов. Исследователи обращают внимание на основную причину возникновения вопросов правоприменения новаций федерального законодательства о местном самоуправлении. Предлагаются пути их решения, в том числе и посредством совершенствования федерального законодательства. Авторы также приходят к выводу о необходимости детализации и конкретизации на федеральном уровне полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления.

**Ключевые слова:** организация местного самоуправления, правовое регулирование, субъект Российской Федерации, орган государственной власти, полномочие субъекта Российской Федерации, местное самоуправление.

## THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BY THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: ISSUES OF IMPLEMENTATION

**K. Cherkasov<sup>1,2</sup>, J. Kalyanova<sup>1,3</sup>**

<sup>1</sup>*Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Institute of Management) 603950, Nizhny Novgorod, Gagarin ave., 46, Russian Federation*

<sup>2</sup>*Vyatka State University 610000, Kirov, Moskovskaya st., 36, Russian Federation*

<sup>3</sup>*The Legislative Assembly of Nizhny Novgorod Region  
603082, Nizhny Novgorod, Kremlin, bld. 2, Russian Federation*

**Abstract.** This article addresses the topic of organisation of local self-government by a subject of Russia under the terms of 2014 local self-government reform. The authors analyse the federal acts that have changed the approach to legal regulation of the organisation of local self-government by a subject of the Russian Federation. The authors use general and specific research methods in this research: analysis, synthesis, generalisation, formal legal research, comparative legal research. By applying these methods, the authors carried out a comprehensive study of the stated problem. The results of this study show that by exercising the powers provided by the federal legislator, the subjects of the Russian Federation have faced a number of issues. The researchers reveal the main cause of problem issues arising from the amendments to the federal laws on local self-government. The article provides proposed solutions to these issues, including the improvement of the federal laws. Furthermore, the authors come to the conclusion that further detailing and specification of the powers of the subjects of the Russian Federation regarding the organisation of local self-government are necessary at the federal level.

**Key words:** organisation of local self-government, legal regulation, subject of the Russian Federation, government authorities, powers of a subject of the Russian Federation, local self-government.

Правовое регулирование вопросов местного самоуправления по-прежнему остаётся актуальным направлением государственной внутренней политики в современной России. В этом процессе предполагается определённое соотношение объёмов федерального и регионального участия. На разных этапах развития местного самоуправления в Российской Федерации соотношение объёмов правового регулирования вопросов местного самоуправления зависело от складывающейся государственной политики относительно данного института и, как следствие, от степени регулирования тех или иных вопросов федеральными властями.

Интерес к проблемам правового регулирования вопросов организации местного самоуправления периодически возрастает вследствие очередных изменений, происходящих в условиях реформирования местного самоуправ-

ления. Как правило, теоретиками и практиками критически оценивается сложившаяся государственная политика в условиях действующих конституционных принципов организации местного самоуправления, определяются её результативность и значение. Российская Федерация, закладывая основной вектор развития правоотношений в сфере местного самоуправления, так или иначе вовлекает в них все уровни публичной власти. Последние нововведения, приведшие к очередному этапу реформирования местного самоуправления, в очередной раз изменили степень участия субъектов Российской Федерации в правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления.

Ранее действующий федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 154-ФЗ) [27] предоставлял субъектам Российской

Федерации широкие возможности в регулировании вопросов местного самоуправления. Принятым взамен федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131-ФЗ) [28] возможности субъектов Российской Федерации были сужены, ряд вопросов в организации местного самоуправления были урегулированы непосредственно нормами федерального закона. Тем не менее десятилетний опыт применения законодательства о местном самоуправлении привёл к очередному этапу реформирования местного самоуправления. Известный пакет федеральных актов повысил роль субъектов Российской Федерации в правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления [24; 25; 26]. Однако их анализ позволяет говорить о том, что организация местного самоуправления субъектом Российской Федерации вовсе не безусловна и значительно зависит от федерального нормативно-правового регулирования.

Федеральным законом № 131-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлена возможность определять вопросы организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, которые могут быть условно разделены на несколько направлений.

*Вопросы территориальной организации местного самоуправления.* Субъекты Российской Федерации наделены полномочиями по изменению статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского

округа с внутригородским делением (в связи с образованием двух новых видов муниципальных образований «городской округ с внутригородским делением», «внутригородской район»), по изменению статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, по изменению статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, по установлению критериев деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы, по образованию внутригородских муниципальных образований (внутригородских районов), по отнесению территории упразднённого поселения к территориям иных поселений.

*Вопросы структуры органов местного самоуправления.* Федеральным законом № 131-ФЗ [28] предусмотрено не только право субъекта Российской Федерации самостоятельно определять порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов, но и устанавливать способ избрания глав муниципальных образований из числа предусмотренных. Ранее эти вопросы организации местного самоуправления регулировались уставом муниципального образования.

*Вопросы полномочий органов местного самоуправления.* Несмотря на то, что федеральным законом № 131-ФЗ перечень вопросов сельских поселений был сокращён до тринадцати, субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами своевременно дополнять перечень

вопросов местного значения сельских поселений с учётом имеющейся региональной и местной специфики из числа вопросов местного значения для городских поселений. Помимо этого, федеральным законодателем был введён такой новый институт, как перераспределение полномочий. Согласно ему, субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований).

В юридической научной литературе изложены порой диаметрально противоположные суждения о правомерности нововведений и эффективности правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в нынешних условиях. Представлены мнения как о конституционности, так и неконституционности принятых положений, точки зрения авторов «за» и «против» осуществлённых законодательных изменений [1; 2; 3; 4; 6; 7]. Не освещая подробно доводов уважаемых учёных, отметим бесспорный факт. В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции России установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о соотношении участия органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции и органов местного самоуправления в формировании органов местного самоуправления и разрешая правовую проблему по существу, Конституционный Суд России в своём постановлении по «Иркутскому делу» [23] в очередной раз указал, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной и органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие путём определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти. Но при этом необходимо учитывать, что определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления относится к общим принципам организации местного самоуправления, предмет которого относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, и по смыслу Основного Закона страны прерогатива в правовом регулировании этого вопроса принадлежит федеральному законодателю, тогда как региональный законодатель вправе осуществлять вторичное, производное регулирование, но не ставя в зависимость органы местного самоуправления от волеизъявления субъектов органов государственной власти. Реализация субъектами полномочий предполагает принятия ими решений, которые должны основываться на вытекающих из Конституции России и федерального закона № 131-ФЗ общих принципах, определяющих пределы допустимого ограничения местного самоуправления.

Суть решения Конституционного Суда России сводится к тому, что в случае, если законом субъекта России установлены безальтернативный ва-

риант формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, порядок избрания и место в структуре органов местного самоуправления главы муниципального района, городского округа, внутригородского района, городского поселения, который по степени возложенных на него государственных публичных функций и задач сопоставим с городским округом, региональным законом должны быть нормативно закреплены критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, либо этому муниципальному образованию федеральным законом придан особый (специальный) статус, влияющий на осуществление местного самоуправления. При этом высший орган конституционного контроля страны указал, что региональные законы не должны содержать единственно возможные варианты порядка избрания и место в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования, относящихся к нижнему уровню территориальной организации местного самоуправления (сельские и городские поселения), а, напротив, должны предоставлять возможность муниципалитетам самостоятельно в своих уставах определять данный порядок избрания.

Решение Конституционного Суда России привело к существенному изменению правового регулирования вопросов организации местного само-

управления субъектами Российской Федерации. Последним фактически было рекомендовано пересмотреть принятые региональные законы об организации местного самоуправления, имея в виду, что регионы урегулировали вопросы организации местного самоуправления недостаточно полно в части определения порядка формирования представительного органа муниципального образования и порядка избрания главы соответствующего муниципального образования.

В результате подавляющее большинство субъектов Российской Федерации (78 из 85) скорректировали свои законы по вопросам организации местного самоуправления. Если в отношении сельских поселений субъекты Российской Федерации исполнили указанное постановление Конституционного Суда России в полном объеме, то в уяснении смысла его положений в части установления критериев состава муниципальных образований наблюдаются различные подходы региональных законодателей. Ряд субъектов Российской Федерации попросту отразили критерии – положения, которые были заложены непосредственно самим Конституционным Судом России (например, Архангельская [9], Пензенская [17], Ростовская [22], Нижегородская [11] области); некоторые субъекты Российской Федерации предусмотрели самостоятельные критерии определения состава муниципальных образований, исходя из предполагаемых особенностей осуществления местного самоуправления на соответствующих территориях (например, Хабаровский край [17], Мурманская [10], Сахалинская [15] области); отдельные субъекты Россий-

ской Федерации определили критерии состава муниципальных образований, носящих исключительно формальный характер и вытекающие, в том числе, из положений федерального закона № 131-ФЗ (например, Алтайский край [8], Приморский край [14]).

Подчеркнём, организация местного самоуправления субъектом России осуществляется только в случаях и порядке, установленных федеральным законом № 131-ФЗ. Но сложившаяся практика реализации субъектами Российской Федерации предоставленных полномочий позволяет обратить внимание на возникшие проблемы правоприменения, обусловленные несовершенством федерального регулирования в данной сфере, в частности:

1) *в определении порядка формирования представительного органа муниципального района путём делегирования.* По данным Минюста России система делегирования была применена в 23 субъектах Российской Федерации повсеместно, в одном субъекте Российской Федерации (Республика Татарстан) применение системы делегирования поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы [14]. Методические рекомендации по подготовке региональных нормативных правовых актов, направленных на реализацию муниципальной реформы, предусматривают, что система делегирования и (или) система прямых выборов может быть установлена, а впоследствии изменена законом субъекта Российской Федерации для любого конкретного муниципального района [20]. В то же время применение системы делегирования в некоторых регионах может быть сопряжено с некоторыми про-

блемами организационного характера. Так, жители межселенных территорий, не имеющие возможности принять участие в выборах депутатов представительных органов поселений, при применении на районном уровне системы делегирования могут оказаться и вовсе без своих представителей в органах местного самоуправления. Кроме того, в районах Крайнего Севера объективны проблемы транспортировки депутатов от места их постоянного пребывания к месту проведения сессии представительного органа муниципального района и обратно. Вероятно, в таких муниципальных районах целесообразно было бы применять систему прямых выборов, но федеральный законодатель не делает исключений для подобных случаев.

Кроме того, норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района, которая может быть установлена законом субъекта Российской Федерации, может повлечь несогласованность с нормами представительства, установленными как в уставе муниципального района, так и в уставах поселений, входящих в состав муниципального района, поскольку нет легальных механизмов координации в нормотворчестве представительных органов соответствующих муниципальных образований. К тому же «привязка» нормы представительства федеральным законом к численности населения поселения не всегда эффективна с точки зрения её применения. Возникает вопрос, какие именно данные должны быть взяты за основу – по состоянию на 1 января соответствующего года, на момент делегирования

депутатов или по данным переписи населения? Кроме того, нет определённости в вопросе, следует ли учитывать естественную убыль населения?

В этой связи предлагается федеральным законом определить критерии закрепления численности населения в случае установления нормы представительства и конкретизировать процедуру закрепления нормы представительства в муниципальном районе и поселении (например, в уставах поселений в соответствии с уставом муниципального района либо необходимость закрепления нормы в уставах поселений).

2) *в установлении порядка избрания глав муниципальных образований.* Закрепляя федеральным законом норму, что законом субъекта Российской Федерации определяется порядок избрания главы муниципального образования, предполагается в первую очередь определение способа его избрания и его место в структуре органов местного самоуправления, основываясь на положениях федерального закона № 131-ФЗ. Однако некоторые субъекты Российской Федерации допускают регулирование процедурных вопросов избрания главы муниципального образования (например, Ленинградская, Нижегородская, Тульская области) [12; 16; 21]. В этой связи возникают вопросы: можно ли под порядком избрания понимать процедуру избрания главы муниципального образования? Насколько это правомерно с точки зрения представленных региону полномочий?

Кроме того, предоставив субъекту Российской Федерации полномочия по определению законом срока полномочий главы муниципального

района, сформированного путём делегирования, федеральный законодатель не даёт однозначного ответа на то, правомерно ли законом субъекта Российской Федерации и (или) уставом муниципального образования устанавливать срок полномочий главы такого муниципального района. Принципиальный аспект состоит в том, какой срок полномочий устанавливать для главы муниципального района, избранного представительным органом муниципального района из своего состава – как соответствующий сроку его полномочий в качестве депутата данного муниципального района, так и соответствующий сроку полномочий главы (депутата) того поселения, от которого он делегирован в муниципальный район. Представляется целесообразным определять конкретный срок полномочий главы муниципального района независимо от его места в структуре органов местного самоуправления, учитывая его статус выборного должностного лица местного самоуправления.

3) *в вопросах перераспределения полномочий.* Несмотря на очевидные проблемы, в реализацию федеральных норм законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти принимались в 40 субъектах Российской Федерации [18]. Ключевой вопрос состоит в следующем: перераспределение полномочий возможно только с местного на региональный уровень (“снизу вверх”), либо допускается обратное перераспределение (“сверху вниз”). Комментируя данную ситуацию, Т.М. Бялкина справедливо отмечает, что применительно к полномо-

чиям в системе публичной власти это должно означать их новое разграничение, т. е. как передачу полномочий “снизу вверх”, так и наоборот, “сверху вниз” [5]. Первый вариант – “снизу вверх” – применяется при перераспределении полномочий, второй – “сверху вниз” – используется при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Таким образом, следуя позиции Т.М. Бялкиной, можно проследить явный дисбаланс в осуществлении полномочий уровнями публичной власти. К тому же федеральное законодательство не содержит ответа на этот вопрос, как и не содержит ответа об объёме регулирования перераспределяемых полномочий. Например, генеральный план утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а подготовка документов и проведение публичных слушаний остаются за органами местного самоуправления. Правомерен ли такой подход в правовом регулировании данного вопроса? Думается, ответ очевиден.

Кроме того, в настоящее время не урегулирована проблема ранее принятых муниципальных правовых актов по вопросам перераспределяемых полномочий. Возможность внесения изменений либо отмены муниципальных правовых актов актами органов государственной власти федеральным законодательством не предусмотрена. Следовательно, правовое регулирование вопросов перераспределяемых полномочий региональными органами государственной власти осуществляется разработкой совершенно новых документов при существующих муниципальных правовых актах. Если

срок перераспределяемых полномочий заканчивается и полномочия возвращаются органам местного самоуправления (как было сделано в Нижегородской области), принятые акты органов исполнительной власти также утрачивают свою целесообразность, органы местного самоуправления вынуждены разрабатывать новые документы. Поскольку правопреемства в вопросах реализации перераспределяемых полномочий не предусмотрено, после очередного перераспределения ни органы местного самоуправления, ни региональные органы государственной власти не уполномочены принимать решения, не исполненные до перераспределения полномочий.

В целях эффективного применения института перераспределения полномочий представляется логичным закрепить конкретные требования к содержанию данного закона субъекта Российской Федерации, например: перечень прав и обязанностей органов государственной власти, а также прав и обязанностей органов местного самоуправления, в том числе по принятию нормативных правовых актов при осуществлении соответствующих полномочий; порядок действия и применения нормативных правовых актов при осуществлении соответствующих полномочий.

В целом рассматриваемые изменения федерального законодательства о местном самоуправлении трудно назвать совершенными. Правовое регулирование субъектом Российской Федерации вопросов организации местного самоуправления сегодня видится избыточным, а в некоторой степени и неустойчивым. Причина этого



кроется, на наш взгляд, в отсутствии чёткого разграничения полномочий Российской Федерации и её субъектов в исследуемой сфере. Закрепив в федеральном законе № 131-ФЗ полномочия региональных органов государственной власти *по правовому регулированию* вопросов организации местного самоуправления, федеральный законодатель использовал механизм воздействия со стороны государства на данные правоотношения с помощью установленных норм права. Такие установленные формулировки не дают однозначного понимания в отношении как самих полномочий, так

и пределов их осуществления. Реализуя полномочия в случаях и порядке, установленных федеральным законом № 131-ФЗ, субъекты Российской Федерации не обладают в большинстве своём правом их детализации и конкретизации, поскольку эти полномочия в большей степени носят обеспечивающий характер норм федерального законодателя. В этой связи представляется целесообразным на федеральном уровне конкретизировать полномочия субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
2. Благоев 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. Благоев Ю.В., Костюков А.Н. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65.
4. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.
5. Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.
6. Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014 № 8. С. 1609–1614.
7. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5–18.
8. Закон Алтайского края от 02.06.2016 № 41-ЗС «О внесении изменений в закон Алтайского края “О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края” // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2038991> (дата обращения: 27.02.2018).
9. Закон Архангельской области от 01.07.2016 № 444-27-ОЗ «О внесении изменений в областной закон “О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления” [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLA W013&n=79223#09769682167179736> (дата обращения: 27.02.2018).
10. Закон Мурманской области от 15.12.2014 № 1799-01-ЗМО «Об отдельных вопросах

- формирования представительных органов муниципальных районов Мурманской области и избрания глав муниципальных образований Мурманской области» // Информационный портал Мурманской области. URL: <http://murmansk.regnews.org/doc/xq/ru.htm> (дата обращения: 27.02.2018).
11. Закон Нижегородской области от 04.08.2016 № 110-З «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Нижегородской области “Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области” [Электронный ресурс] // Правительство Нижегородской области: [сайт]. URL: <https://government-nnov.ru/?id=185201> (дата обращения: 27.02.2018).
  12. Закон Нижегородской области от 05.11.2014 № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» [Электронный ресурс] // Правительство Нижегородской области: [сайт]. URL: <https://government-nnov.ru/?id=158796> (дата обращения: 27.02.2018).
  13. Закон Пензенской области от 13.04.2016 № 2889-ЗПО «О внесении изменения в статью 1–2 Закона Пензенской области “О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW021;n=103326#008216534769774042> (дата обращения: 27.02.2018).
  14. Закон Приморского края от 30.05.2016 № 825-КЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Приморского края “О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края” // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2316313> (дата обращения: 27.02.2018).
  15. Закон Сахалинской области от 13.07.2016 № 61-ЗО «О внесении изменений в статьи 1 и 2 Закона Сахалинской области “О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области” // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2451688> (дата обращения: 27.02.2018).
  16. Закон Тульской области от 10.07.2014 № 2168-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с организацией и деятельностью органов местного самоуправления на территории Тульской области» [Электронный ресурс] // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2014/07/23/tula-zakon2168-reg-dpl-dok.html> (дата обращения: 27.02.2018).
  17. Закон Хабаровского края от 10.03.2016 № 170 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края “Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае” [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW011;n=106660#05121623501661903> (дата обращения: 27.02.2018).
  18. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 – начало 2016 гг.) [Электронный ресурс] // Минюст России: [сайт]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 28.02.2018).
  19. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 – начало 2017 гг.) [Электронный ресурс] // Минюст России: [сайт]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

- razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya (дата обращения: 28.02.2018).
20. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона 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” [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158585](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158585) (дата обращения: 27.02.2018).
  21. Областной закон Ленинградской области от 11.02.2015 № 1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» // Сейчас.ру. URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1019450> (дата обращения: 27.02.2018).
  22. Областной закон Ростовской области от 18.05.2016 № 535-ЗС «О внесении изменений в статьи 18 и 18.1 Областного закона “О местном самоуправлении в Ростовской области” и Областной закон “О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области” // Право. Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: [http://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B9+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD\\_535-%D0%97%D0%A1\\_20052016\\_2779](http://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B9+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_535-%D0%97%D0%A1_20052016_2779) (дата обращения: 27.02.2018).
  23. 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.
  24. Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 38.
  25. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.
  26. 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” // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
  27. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

28. Федеральный закон от 03.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

#### REFERENCES

1. Babichev I.V. [On Some Current Trends and Problems of Local Self-Government Development]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 3, pp. 46–54.
2. Blagov Yu.V. [Redistribution of Powers between Local Self-Government Bodies and Bodies of the State Power of the Subjects of the Russian Federation: Problems of Constitutionality]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 12, pp. 69–71.
3. Blagov Yu.V., Kostyukov A.N. [The Constitutionality of Municipal Reform]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 6, pp. 62–65.
4. Bondar' N.S., Dzhagaryan A.A. [Strong Local Government – Strong State: History and Modernity]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 4, pp. 62–74.
5. Byalkina T.M. [The Constitutional Principle of Independence of Local Self-Government in Resolving the Issues of Local Significance at the Current Stage of Municipal Reform]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 5, pp. 69–73.
6. Byalkina T.M. [The New Municipal Reform: Changing Approaches to Legal Regulation of Local Self-Government Competence]. In: *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Current Problems of the Russian Law], 2014, no. 8, pp. 1609–1614.
7. Vasilev V.I. [Some Priorities of Legal Regulation of Local Self-Government]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2016, no. 3, pp. 5–18.
8. [The Law of the Altai Territory dated 02.06.2016 No. 41-ZS “On Amending the Law of the Altai Territory “On the Procedure of Election of the Heads of Municipal Bodies of the Altai Territory”]. In: *Seichas.ru* [Now.ru]. Available at: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2038991> (accessed: 27.02.2018).
9. [The Law of the Arkhangelsk Region dated 01.07.2016 No. 444-27-OZ “On Amendments to the Regional Law “On Implementation of State Authority of the Arkhangelsk Region in the Sphere of Legal Regulation of Organization and Implementation of Local Self-Governance”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLA W013&n=79223#09769682167179736> (accessed: 27.02.2018).
10. [The Law of the Murmansk Region dated 15.12.2014 No. 1799-01-Zmo “On Certain Issues of Formation of Representative Bodies of Municipal Districts of The Murmansk Region and the Election of the Heads of Municipal Bodies of the Murmansk Region”]. In: *Informatsionnyi portal Murmanskoi oblasti* [Information Portal of the Murmansk Region]. Available at: <http://murmansk.regnews.org/doc/xq/pu.htm> (accessed: 27.02.2018).
11. [The Law of the Nizhny Novgorod Region dated 04.08.2016 No. 110-Z “On Amendments to Articles 4 and 5 of the Law of the Nizhny Novgorod Region “On Certain Issues of the Organization of Local Government in the Nizhny Novgorod Region”]. In: *Pravitel'stvo Nizhegorodskoi oblasti* [The Government of the Nizhny Novgorod Region]. Available at: <https://government-nnov.ru/?id=185201> (accessed: 27.02.2018).
12. [The Law of the Nizhny Novgorod Region dated 05.11.2014 No. 152-Z “On Some Issues of the Organization of Local Government in the Nizhny Novgorod Region”]. In: *Pravitel'stvo*

- Nizhegorodskoi oblasti* [The Government of the Nizhny Novgorod Region]. Available at: <https://government-nnov.ru/?id=158796> (accessed: 27.02.2018).
13. [The Law of the Penza Region dated 13.04.2016 No. 2889-ZPO “On Amendments to Article 1–2 of the Law of the Penza Region “On Some Issues Related to the Implementation in the Penza Region of the Federal Law dated 6 October 2003 No. 131-FZ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW021;n=103326#008216534769774042> (accessed: 27.02.2018).
  14. [The Law of Primorsky Krai dated 30.05.2016 no. 825-KZ “On Amendments to Article 3 of the Law of Primorsky Krai “On the Term of Office of the Representative Bodies and Heads of Municipal Bodies of Primorsky Krai, the Order of Forming the Representative Bodies of Municipal Areas and the Order of the Election of the Heads of Municipal Bodies of Primorsky Krai”]. In: *Seichas.ru* [Now.ru]. Available at: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2316313> (accessed: 27.02.2018).
  15. [The Law of the Sakhalin Region dated 13.07.2016 No. 61-ZO “On Introducing Amendments to Articles 1 and 2 of the Law of the Sakhalin Region “On the Procedure of the Formation of the Representative Bodies of Municipal Districts, the Order of the Election and Powers of the Heads of Municipal Bodies in the Sakhalin Region”]. In: *Seichas.ru* [Now.ru]. Available at: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/2451688> (accessed: 27.02.2018).
  16. [The Law of the Tula Region dated 10.07.2014 No. 2168-LRA “On Regulation of Certain Legal Relationships Connected with the Organization and Activity of Bodies of Local Self-Government on the Territory of the Tula Region”]. In: *Rossiyskaya Gazeta*. Available at: <https://rg.ru/2014/07/23/tula-zakon2168-reg-dpl-dok.html> (accessed: 27.02.2018).
  17. [The Law of Khabarovsk Krai dated 10.03.2016 No. 170 “On Modification of the Law of Khabarovsk Krai “On Certain Issues of the Organization of Local Self-Government in Khabarovsk Krai”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW011;n=106660#05121623501661903> (accessed: 27.02.2018).
  18. [Information and Analytical Materials on the Development of the System of Local Government in the Russian Federation (containing data for 2015 – early 2016)]. In: *Minyust Rossii* [The Ministry of Justice]. Available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed: 28.02.2018).
  19. [Information and Analytical Materials on the Development of the System of Local Government in the Russian Federation (containing data for 2016 – early 2017)]. In: *Minyust Rossii* [The Ministry of Justice]. Available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed: 28.02.2018).
  20. [Guidelines for the Preparation of Normative Legal Acts of Constituent Entities of The Russian Federation Aimed at Implementing the Provisions of the Federal Law dated 27.05.2014 No. 136-FZ “On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law “On General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation” and Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Konsul'tantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158585](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158585) (accessed: 27.02.2018).
  21. [Regional Law of the Leningrad Region dated 11.02.2015 No. 1-Oz “On the Features of the Formation of Municipal Self-Government Bodies of the Leningrad Region”]. In: *Seichas.ru* [Now.ru]. Available at: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/1019450> (accessed: 27.02.2018).

22. [Regional Law of the Rostov Region dated 18.05.2016 No. 535-ZS “On Amendments to Articles 18 and 18.1 of the Regional Law “On Local Self-Government in the Rostov Region” Regional Law “On the Representative Bodies and Heads of Municipal Areas and Heads of Settlements in the Rostov Region”]. In: *Pravo. Ofitsial’nyi portal pravovoi informatsii Rostovskoi oblasti* [Law. Official Portal of Legal Information of the Rostov Region]. Available at: [http://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B9+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD\\_535-%D0%97%D0%A1\\_20052016\\_2779](http://pravo.donland.ru/doc/view/id/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B9+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_535-%D0%97%D0%A1_20052016_2779) (accessed: 27.02.2018).
23. [The Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 01.12.2015 No. 30-P “On the Matter of Verifying the Constitutionality of Parts 4, 5 and 5.1 of Article 35, Parts 2 and 3.1 of Article 36 of the Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation” and Part 1.1 of Article 3 of the Law of the Irkutsk Region “On Certain Issues of the Formation of Municipal Self-Government Bodies of the Irkutsk Region” In Connection with the Inquiry of the Group of Deputies of the State Duma”]. In: *Sobranie zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 50. Art. 7226.
24. [Federal Law dated 29.12.2014 No. 485-FZ “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning Redistribution of Powers between Local Self-Government Bodies and State Bodies of a Subject of the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 1 (p. I), art. 38.
25. [Federal Law dated 03.02.2015 No. 8-FZ “On Amendments to Articles 32 and 35 of the Federal Law “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendum of the Citizens of the Russian Federation” and Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Sobranie Zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 6. Art. 886.
26. [Federal Law dated 27.05.2014 No. 136-FZ “On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law “On General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation” and Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Sobranie Zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 2014, No. 22, art. 2770.
27. [Federal Law dated 28.08.1995 No. 154-FZ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Sobranie Zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 1995, No. 35, art. 3506.
28. [The Federal Law dated 03.10.2003 No. 131-FZ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel’stva RF* [Legislation of the Russian Federation], 2003, no. 40, art. 3822.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Черкасов Константин Валерьевич – доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сыктывкарского государственного университета имени Питирима Сорокина;  
e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

*Калянова Юлия Геннадьевна* – аспирант Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), консультант аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти и местного самоуправления;  
e-mail: Liberty-89@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Konstantin V. Cherkasov* – Doctor of Law, Head of the Department of Administrative, Financial and Information Law at Nizhny Novgorod Institute of Management – a Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, professor at the Department of the Constitutional, Administrative Law and Legal Support of the Public Service of Vyatka State University, professor at the Department of State and Legal Disciplines at Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin;  
e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

*Julia G. Kalyanova* – postgraduate student at Nizhny Novgorod Institute of Management – a Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, consultant of the Nizhny Novgorod Legislative Assembly Committee on Public Authority and Local Government;  
e-mail: Liberty-89@mail.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Черкасов К.В. Калянова Ю.Г. Организация местного самоуправления субъектом России: вопросы правоприменения // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1. С. 90–104.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-90-104

#### FOR CITATION

Cherkasov K.V., Kalyanova J.G. The Organization Of Local Self-Government by the Subject of the Russian Federation: Issues of Implementation. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 1, pp. 90–104.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-1-90-104