

Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования

Л. Т. Чихладзе^{1,2}, А. А. Ларичев³

¹ Российский университет дружбы народов,
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

² Московский государственный областной университет,
Российская Федерация, 105005, Москва, ул. Радио, 10

³ Всероссийский государственный университет юстиции,
Российская Федерация, 117638, Москва, ул. Азовская, 2

Для цитирования: Чихладзе, Леван Т., Александр А. Ларичев. 2020. «Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 273–292.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202>

В статье исследуется специфика подхода к местному самоуправлению в Российской Федерации с учетом текущих изменений в правовом регулировании рассматриваемого института и трактовки его места и роли в системе публичной власти в решениях Конституционного суда РФ. По мнению авторов, местное самоуправление, несмотря на декларированную в Конституции РФ организационную и функциональную автономию от механизма государственной власти, должно рассматриваться как часть единой системы публичной власти, поскольку иное не только не отражает объективные условия социально-экономического, политического и правового развития российского государства и общества, но и не находит ни исторического подтверждения, ни аналогов в зарубежном опыте. Утверждение местного самоуправления в единой системе публичной власти предполагает более тесное и налаженное взаимодействие государственного и муниципального уровня по решению вопросов местного значения и общегосударственных задач. Последнее также должно способствовать позиционированию местного самоуправления в качестве самостоятельного элемента федеративных отношений, что важно для развития как самих муниципальных институтов, так и федерализма в целом. Подчеркивается, что в силу своей политико-правовой природы местное самоуправление требует развития форм непосредственной демократии, привлечения граждан к участию в решении местных вопросов, благоустройству и развитию территорий проживания. Текущая профессионализация механизма управления на общегосударственном уровне, с ограниченным участием в соответствующих процессах представителей государства, должна сопровождаться развитием форм самоуправления и участия населения в решении местных вопросов на локальном, субмуниципальном уровне.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, организационная и функциональная автономия, конституционная доктрина, профессионализация, федеративные отношения, народовластие.

1. Введение

Местное самоуправление — уникальный общественный феномен, который, в силу его специфики и наличия ряда уникальных черт, приобретает во многих государствах особый публично-правовой статус, отличный как от институтов государственной власти, так и от институтов гражданского общества. Уникальность местного самоуправления заключается в первую очередь в синтезе элементов гражданской инициативы, общественной самоорганизации и регулирования, присущего субъектам гражданского общества (общественным организациям, движениям) с публично-властными полномочиями, которые свойственны субъектам публичной (прежде всего государственной) власти. Этот синтез обусловлен самой природой самоуправления, у которого, в рамках классического понимания, субъект и объекты управления совпадают (Еремян 2001, 56; Шугрина 2014, 17). Вместе с тем в правовой науке распространена идея о том, что, в силу тесного переплетения на местном уровне элементов *собственно* самоуправления и профессионального управления, классический механизм самоуправления применим к муниципальным институтам лишь частично (Кокотов 2014, 17).

Подход к концептуально сложной внутренней природе местного самоуправления в каждом государстве дополняется видением, состоящим из идей и ценностей, определяющих его роль и место как в общественно-правовом пространстве, так и в системе публичной власти и управления. Характерно это и для России, где данный институт в его современном виде и понимании развивается немногим более 25 лет.

2. Основное исследование

2.1. Местное самоуправление как форма народовластия либо институт решения местных вопросов. Восприятие местного самоуправления в рамках российской конституционно-правовой и муниципально-правовой доктрины зачастую ограничено либо толкованием его сущности как одной из конституционно определяемых форм народовластия с вытекающей отсюда необходимостью обеспечения характерных и долженствующих в данном случае демократических процедур на местном уровне (Костюков 2016; Бялкина 2013), либо, наоборот, восприятием его в качестве специального института решения вопросов местного значения, деятельность которого должна соответствовать требованиям эффективности в предоставлении местных услуг и обслуживании (развитии) местной инфраструктуры (Пешин 2017, 94–95).

Представляется, что обе крайние позиции в определении сущности рассматриваемого института несовершенно, поскольку в обоих случаях теряется смысл феномена самоуправления и его субъект — отдельная личность либо сообщество граждан, проживающих на определенной территории. В рамках подхода к местному самоуправлению как конституционной определяемой ценности сама по себе «ценность» может вытеснять его целевое, самоуправленческое предназначение. Так, Е. С. Шугрина, указывая на многоаспектность понятия «местное самоуправление» применительно к российскому опыту, отмечает, что исходя из решения Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П (здесь и далее все ссылки на нор-

мативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «Консультант-Плюс». Дата обращения 20 января, 2019. <http://www.consultant.ru>) как муниципальное образование, так и право местного населения на самоуправление возникают на основании Конституции РФ и законодательства, а не на основании волеизъявления населения муниципалитета. Это, в частности, свидетельствует о невозможности отказа от местного самоуправления, а также о невозможности его ликвидации, запрета на него, поскольку оно выступает одной из основ конституционного строя (Шугрина 2016). Декларируемая же необходимость обеспечения форм демократии на местном уровне также уводит фокус с самоуправленческого аспекта в сферу гарантий осуществления народовластия в общегосударственном масштабе, в рамках которого народовластие местное — лишь часть общего, конституционно определяемого механизма.

В противоположном подходе к местному самоуправлению как институту решения местных вопросов роль самоуправления также уходит на второй план, во главу угла ставятся эффективность и рациональность решения местных вопросов. Наиболее ярко данный подход проявляется в ряде англосаксонских государств, где историко-правовые основы института местного самоуправления способствовали формированию отражаемого в праве восприятия муниципалитета как корпорации. Одна из черт так называемой корпоративной модели местного самоуправления (Ларичев 2017а) — ее бóльшая предрасположенность к использованию бизнес-ориентированных моделей местного управления. В последние 20 лет в научной литературе англосаксонских государств (Великобритании, США, Канады) серьезное внимание уделялось анализу инструментов публично-частного партнерства, аутсорсинга местных услуг и корпоративных элементов управления (Osborne and Gaebler 1992; Pierre 1995; Davis 2003). В рамках более общей политики «нового публичного менеджмента» многие из этих инструментов реализованы в муниципальной практике.

Бизнес-ориентированный, корпоративный подход к управлению муниципальным образованием имеет в Северной Америке еще более глубокие исторические основы. В начале XX в. здесь приобрело популярность движение «реформаторов», которые выступали против коррупции на уровне местного самоуправления и видели в применении корпоративных механизмов инструмент для борьбы с ней. По мнению идеологов реформы, управление муниципалитетом как компанией, с местным советом, в состав которого входили бы технократы и профессионалы, способствовало минимизации негативного влияния на решение местных вопросов со стороны различных политических групп (Weaver 1977). Муниципальная корпорация в рамках такого подхода не является институционально частью государственной власти в силу своей особой правовой природы, однако рассматривается как инструмент государства, создаваемый им для решения вопросов местного значения и, соответственно, находящийся в отношениях субординации с органами государственной власти.

Неизбежное следствие такого подхода — тенденция к профессионализации (как в бизнесе) структур управления муниципальными образованиями, что само по себе нельзя считать негативным трендом. Это способствует повышению требований к должностным лицам, организующим решение важнейших вопросов жизнеобеспечения населения на местах, проведению их отбора в соответствии с кри-

териями уровня образования, профессиональных знаний и навыков. Посредством частичной замены выборности формирования органов местного самоуправления на общемуниципальном уровне механизмом назначения через конкурсные процедуры профессионализация содействует минимизации рисков, которые могут представлять для муниципального хозяйства, реализации его задач и функций излишняя политизация, неразвитость демократических процедур либо неготовность населения к полноценному участию в избирательном процессе на разных его стадиях.

Изменения в российском законодательстве последних лет отражают вышеуказанный тренд: в 2014 г. базовый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) был дополнен положениями, которые, помимо уже существовавшей модели наемного главы местной администрации («сити-менеджера»), работающего при «слабом мэре», позволили применять в муниципальных образованиях новую модель с главой муниципального образования, самостоятельно возглавляющим администрацию («сильный мэре»), но также назначаемым по контракту (в том числе с участием органов государственной власти). Параллельно в региональном законодательстве отмечается конкретизация и ужесточение требований к главам местных администраций, замещающим свою должность по контракту. Нередко в число этих требований входят критерии стажа управленческой деятельности, уровня профессионального образования, наличие опыта работы на руководящих должностях (ст. 1 Закона Республики Карелия от 13.07.2006 № 1008-ЗРК «О дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) Республики Карелия», ст. 6 Закона Волгоградской области от 11.02.2008 № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области»).

Однако чрезмерное увлечение профессионализацией, замена территориально-публичного коллектива, локального сообщества граждан на механизм управления гражданами без должной компенсации форм самоуправления девальвируют, если не разрушают самоуправленческое начало. Такая компенсация с расширением самоуправленческих возможностей, как представляется, должна происходить прежде всего на субмуниципальном, локальном уровне, наиболее приближенном к интересам местного населения, — там, где граждане работают, проживают, обеспечивают свой быт и организуют досуг. Тенденция привлечения местного населения к деятельному участию в решении местных вопросов, благоустройству и развитию территорий проживания прослеживается как в западных государствах, так и в России. Примером тому служат программы местных инициатив, внедрение и поддержка населением механизмов самообложения для решения местных вопросов, развитие территориального общественного самоуправления. Вместе с тем в России данный тренд нуждается в дальнейшей правовой формализации в контексте выстраивания механизма взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти.

2.2. Положение местного самоуправления в системе публичной власти: теоретические основы. В современных государствах, прежде всего в странах с республиканской формой правления, публичная власть представляется единой, поскольку имеет единый источник — совокупность граждан страны, народ. Единство публичной власти определяется сочетанием централизации и децентрализации как

базовых управленческих принципов. Доминирование одного из этих принципов либо их диффузия в рамках модели местного самоуправления и определяет особенности реализации соответствующего института в отдельном государстве. Вместе с тем, даже если в системе местного самоуправления преобладает децентрализация, выражающаяся в присутствии выборных муниципальных органов, вряд ли возможна их полная автономия от государства (Чихладзе 2016).

Российский опыт организации местного самоуправления на первый взгляд характеризуется наличием у него конституционной автономии. Согласно ст. 12 Конституции РФ, муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти, а местное самоуправление самостоятельно в рамках собственных полномочий. Таким образом, в Конституции декларируется организационная (институциональная) и функциональная автономия местного самоуправления, что ранее неоднократно отмечалось и в решениях Конституционного суда РФ (Постановления Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П, от 15.01.1998 № 3-П).

Вместе с тем, как указывает Е. В. Гриценко, обособление муниципальных институтов от государственной власти в России с правовой точки зрения сложно оценивать однозначно (Гриценко 2014). Местное самоуправление признается полноценным политико-правовым институтом, а его определение как формы народовластия и элемента гражданского общества позволяет рассматривать его в контексте правового статуса личности, признания права на местное самоуправление в качестве одного из гарантируемых и защищаемых прав. В Конституции РФ местное самоуправление рассматривается прежде всего как объективно-правовой принцип организации власти на локальном уровне, а его самостоятельность ограничена пределами муниципальной компетенции.

Организационная и функциональная автономия местного самоуправления, провозглашенная в ст. 12 Конституции РФ, вызывает вопросы в связи с отсутствием как исторической базы внутри самой России, так и прямых параллелей с институционально-юридическими условиями выстраивания механизма публичной власти в зарубежных государствах.

В дореволюционной России в ходе земской реформы Александра II (1860-е годы) предполагалось, что создаваемая система земств — прообраза будущего местного самоуправления — будет иметь формальную автономию от губернских органов управления, однако уже в ходе так называемых контрреформ Александра III (1890-е годы) земские учреждения были встроены в систему государственной власти. В советское время местное самоуправление отрицалось, и это было обусловлено не только иерархичной структурой государственного управления, но и требованиями плановой экономики, исключавшей какую-либо серьезную локальную автономию. Тем более удивительным было провозглашение организационной самостоятельности местного самоуправления как одной из основ конституционного строя в 1993 г. — в условиях, когда система местного самоуправления в современном его понимании находилась в стадии становления.

Известно, что когда в 1990-е годы в России внедрялось местное самоуправление в его современном виде, то широко применялся и опыт зарубежных государств, прежде всего европейских. Но есть ли в этом опыте некий политико-правовой эталон, обеспечивающий характеристики местного самоуправления как полностью автономной формы народовластия?

В российской научной доктрине принято выделять несколько моделей местного самоуправления, в том числе по критерию автономии муниципальных институтов (Чиркин 1995; Чихладзе и Хазов 2016, 36–51). Довольно подробное освещение при этом получают англосаксонская и континентальная модели. Большинство специалистов в принципе выделяют их как базовые: в англосаксонских государствах (Великобритания, США) местное самоуправление считается автономным, а в рамках континентальной модели определяется как «наблюдаемое», местные органы считаются инструментом реализации центральными органами власти своей политики на местах (Франция, Бельгия).

Континентальной модели, охватывающей многие европейские государства, действительно не присуща институциональная автономия органов местного самоуправления. Несмотря на то что муниципальные органы, как правило, являются выборными, а жизнедеятельность муниципальных институтов поддерживается в том числе посредством международно-правовых гарантий (Европейская хартия местного самоуправления), сильное государственное влияние реализуется через механизмы контроля за законностью муниципальных актов, согласование кандидатур местных чиновников, присутствие государственного представителя на муниципальном уровне (Белоусова 2016).

В рамках англосаксонской модели презюмируются отказ от административной опеки и свободные условия функционирования муниципальных органов. Однако глубокий анализ корпоративной модели местного самоуправления, отражающей специфику опыта англосаксонских государств в данной сфере, побуждает ставить под вопрос как вышеуказанные характеристики, так и наличие гарантированных форм народовластия, широкое участие граждан в решении местных вопросов.

По мнению канадского специалиста А.Санктона (Sancton 2012, 7), органы местного самоуправления не считаются частью государства прежде всего потому, что непроработанным в праве англосаксонских государств является само понятие «государство». Органы местного самоуправления, имея иную, корпоративную природу, нежели органы государственной власти, отделены от государства, олицетворяемого Коронай (Великобритания), и не действуют также по конституционной формуле «от имени людей» (США). Таким образом, автономия муниципалитетов определяется отличиями юридической природы и источника муниципальной и государственной власти, но «не связана никаким образом с автономией общин или интересами населения какой-либо местности» (Ларичев 2017b, 47).

В отличие от российских, органы местного самоуправления Великобритании, Канады, США получают мандат на осуществление своей деятельности от региональных органов власти, по факту являясь их агентами на местах. Государственные органы, исходя из этого, могут не только надзирать за законностью, но и контролировать целесообразность деятельности муниципалитетов, применяя в отношении них существенные меры ответственности.

Мировая практика свидетельствует о том, что, хотя местное самоуправление, в известной терминологии Ж.Веделя, выступает скорее формой децентрализации публичной власти в государстве, нежели присущей государственному управлению на местах деконцентрации (Ведель 1973, 392–393), оно не может быть вынесено за скобки публичной власти как таковой и в этом контексте должно рассматриваться

как находящееся если не в иерархии, то в связанном взаимодействии с механизмом власти государственной.

Справедливо общее определение, данное профессором Принстонского университета Д. Локардом: «Местное самоуправление есть публичный институт, часть регионального либо общенационального института власти, наделенный правом решать либо организовывать решение широкого спектра вопросов в пределах относительно небольшой территории... Местное самоуправление лежит в основе пирамиды, которую венчает национальное правительство, а средние слои представляют региональные органы власти» (Lockard 1968, 45).

Смысловое содержание данного определения не указывает на преддетерминированность жесткого соподчинения элементов механизма публичной власти, ведь и в условиях ее пирамидального устройства возможна известная степень самостоятельности звеньев — как в реализации собственной компетенции, так и в вопросах их самоорганизации. Механизм самоуправления сам по себе предполагает самоорганизацию местных жителей и известную долю самостоятельности в решении местных задач непосредственно либо через избираемые органы. Между тем приведенное определение подчеркивает единство местного самоуправления и других элементов публично-властного механизма, а также невозможность их противопоставления. В этом смысле уникальность рассматриваемого феномена не означает его противопоставления иным публично-властным формам в государстве. Как будет показано ниже, отрицание фактического единства и взаимосвязи местного самоуправления и государственной власти в системе публичной власти Российской Федерации игнорирует ряд немаловажных правовых и социально-экономических факторов, сигнализирующих об обратном.

2.3. Автономия местного самоуправления в российской системе публичной власти: правовые реалии. Полной организационной и функциональной автономии местного самоуправления в России препятствует ряд уже имеющихся в российском законодательстве положений, не входящих в противоречие с нормами Конституции РФ.

Во-первых, в ст. 75 Закона № 131-ФЗ регламентируется широкая возможность органов государственной власти по осуществлению отдельных полномочий местного самоуправления. Несмотря на то что в данном случае речь идет о временном осуществлении полномочий органов местного самоуправления, это можно считать мощным элементом прямого государственного воздействия на него.

Во-вторых, Закон № 131-ФЗ значительно увеличивает объемы федерального регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В частности, в гл. 10 Закона устанавливается целый ряд статей, согласно которым высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) получает правовую возможность воздействия на органы местного самоуправления. Так, согласно ст. 74 Закона № 131-ФЗ, «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации», а в соответствии со ст. 74.1 глава субъекта Федерации имеет право поставить вопрос об удалении высшего должностного

лица муниципального образования в отставку перед представительным органом муниципалитета.

В теории муниципального права указанные положения подвергаются критике, и в этом, безусловно, есть доля разумного, поскольку отчасти нарушается принцип организационной обособленности местного самоуправления. Однако такие действия со стороны органов государственной власти направлены на реализацию принципа законности, так как глава субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или местной администрации лишь в случае издания указанными должностными лицами нормативного правового акта, противоречащего федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом. Принципиально то, что решению главы субъекта Федерации об отрешении предшествует решение суда. Потому некорректно утверждать, что глава субъекта Федерации вправе принимать такое решение, руководствуясь субъективным мнением о деятельности того или иного главы муниципалитета.

Началу процедуры досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования также предшествует судебное решение. Основания такие же, как и в случае с отрешением от должности главы муниципального образования или главы местной администрации: представительный орган муниципального образования принимает нормативный акт, противоречащий федеральному и региональному законодательству (ст. 73 Закона № 131-ФЗ).

В целом конституционность механизма досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, определяемого федеральным законодательством, подтверждена в Постановлении Конституционного суда РФ от 16.10.1997 № 14-П. В частности, Конституционный суд отметил: «Для того чтобы обеспечить реализацию конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий — при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, — само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления».

Третье направление государственного воздействия на местное самоуправление — механизм государственной регистрации уставов муниципальных образований. Согласно п. 6 ст. 44 Закона № 131-ФЗ, «устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении и дополнений в устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в территориальном органе

уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований...».

Процедура регистрации уставов муниципальных образований, определяемая Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» выполняет функцию надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления. Ее вряд ли можно считать инструментом политической борьбы, поскольку предмет надзора и границы усмотрения регистрирующего органа достаточно узки. При отсутствии противоречия соответствующего акта нормам федерального и регионального законодательства и при соблюдении законодательно определенных правил его принятия органы государственной власти обязаны зарегистрировать устав. К тому же муниципальные органы могут оспорить решение об отказе в регистрации, в том числе в суде. При этом регистрация — действенный способ обеспечения прав и законных интересов граждан, юридический статус которых может быть затронут положениями устава, охраны правопорядка как на местном, так и общегосударственном уровне.

Еще одним — косвенным — направлением государственного воздействия на местное самоуправление является возможность участия в муниципальных выборах политических партий федерального уровня. Не исключено, что в таком случае власть в муниципальном образовании может сконцентрироваться у правящей политической партии.

Поскольку политическая партия не представляет собой государственный орган *per se*, то ст. 12 Конституции РФ здесь формально не нарушается. Вместе с тем нельзя отрицать выстраивания единой властно-политической вертикали в том случае, если какая-либо партия получает большинство на выборах всех уровней, включая местные. Представляется, что на постсоветском пространстве происходит политизация муниципально-правовых отношений, поскольку политические партии становятся их активными субъектами. Как справедливо отмечает А. А. Уваров, в качестве посредника государственного аппарата в «деле косвенного влияния на решения, принимаемые по вопросам своей компетенции муниципальной властью, выступают политические партии, а в качестве «союзника», как это ни парадоксально, — представительные органы местного самоуправления» (Уваров 2011, 60).

Допустимость проникновения национальной политики и соответствующих институтов в механизм организации муниципальной власти варьируется от государства к государству. И если данная ситуация привычна для многих стран континентальной модели местного самоуправления, то, например, в Северной Америке, в частности в Канаде, местный уровень власти не интегрирован в политические процессы государственного уровня. Еще с начала XX в. здесь известен и популярен лозунг: «Нет политического пути ремонта дорог» (Sancton 2011, 175).

Говоря о российском опыте, следует согласиться со словами А. В. Колесникова: «Вряд ли стоит сомневаться в том, что намерения перевести выборы представительных органов местного самоуправления на избирательные системы, по которым формируются федеральные и региональные законодательные органы, направлены на укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность местного самоуправления. Однако это слабо согласуется с конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления,

предполагающим и организационную самостоятельность муниципалитетов» (Колесников 2015, 118–119).

2.4. Факторы усиления интеграции муниципальной и государственной власти в конституционно-правовой доктрине. Рассматривая взаимоотношение государственной власти и местного самоуправления в России и положение последнего в системе публичной власти, не следует забывать, что, согласно Конституции РФ, муниципальные органы могут также наделяться отдельными государственными полномочиями, и в этом контексте являются низовым и подконтрольным звеном решения государственных вопросов (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). В данной сфере наиболее очевидно проявляется роль органов местного самоуправления в качестве агентов государственной власти на местах. Более того, положения ст. 48 Закона № 131-ФЗ в части переданных государственных полномочий допускают отмену органами государственной власти муниципальных правовых актов, во всех же остальных случаях предусматривается судебный порядок их отмены.

Реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий на практике играет весьма значительную роль, позволяя государству ссылаться на данный механизм при ужесточении или конкретизации законодательного регулирования не только в сфере процедуры решения государственных вопросов, но и применительно к организации муниципальной власти в целом.

Так, в 2014 г. федеральный законодатель в Законе № 131-ФЗ предоставил субъектам РФ возможность законодательно предусматривать императивное применение той или иной модели системы органов местного самоуправления, включая модель с невыборным главой муниципалитета, в отношении муниципальных образований как отдельных типов, так и индивидуально.

Данная новелла в Законе № 131-ФЗ вызвала неоднозначную реакцию со стороны общественности и экспертов в области местного самоуправления. Утверждалось, в частности, что реформа противоречит конституционному принципу организационной автономии местного самоуправления, не позволяющему навязывать структуру органов муниципальной власти сверху (Костюков 2014).

В итоге соответствующие законодательные положения стали предметом рассмотрения Конституционного суда РФ, который в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П подтвердил их конституционность, обозначив новый подход к определению пределов муниципальной автономии. По мнению Суда, федеральный орган законодательной власти для обеспечения согласованного функционирования между органами публичной власти различных уровней (государственным, региональным и муниципальным) вправе вводить различные модели взаимодействия и распределения компетенции в сфере местного самоуправления. Это должно способствовать социально-экономическому развитию территории муниципального образования, с одной стороны, и территории субъекта Федерации — с другой. Участие регионального законодателя в регулировании организационных основ местного самоуправления, таким образом, допустимо, хотя и не должно нарушать принцип самостоятельности такого самоуправления. В обоснование указанной позиции в Постановлении дифференцирован подход к муниципалитетам верхнего уровня (муниципальных районов и городских округов) и нижнего уровня (поселений).

Первые, как полагает Конституционный суд РФ, по своей правовой природе представляют собой муниципальные образования, сочетающие качества терри-

ториального объединения граждан, реализующих право на местное самоуправление, и качества публично-территориальной единицы, *интегрированной в систему государственно-властных отношений*. Органы публичной власти таких единиц не только решают местные вопросы, но и участвуют в реализации государственных функций, прежде всего исполняя переданные им отдельные государственные полномочия. Данная позиция соотносится с положениями федерального законодательства, согласно которым отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ (ст. 19 Закона № 131-ФЗ).

Сельские и городские поселения, в свою очередь, более ориентированы на самоорганизацию, личное участие граждан в решении локальных вопросов, при этом осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления поселений носит ограниченный характер. В поселениях, по мнению Суда, более востребованы формы непосредственной демократии и взаимодействия муниципальных органов с населением, что, однако, не препятствует применению различных моделей формирования органов местного самоуправления, за исключением их прямого назначения органами государственной власти.

Реализация положений ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающей самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления, именно на уровне поселений должна предполагать обеспечение свободы усмотрения самих местных территориальных коллективов в рамках предусмотренных законом альтернатив, которые, как правило, не могут исключать и муниципальные выборы.

Определяя данный подход, Конституционный суд ссылается на положения Европейской хартии местного самоуправления. С одной стороны, Хартия определяет ценность такого самоуправления как механизма обеспечения эффективного и приближенного к гражданам управления, предполагающего широкий спектр форм непосредственного участия населения в решении локальных вопросов. С другой стороны, текст Хартии не предполагает безусловного распространения единых механизмов осуществления местного самоуправления на все его территориальные уровни. Соответствующие механизмы могут варьироваться в зависимости от исторических традиций и национальных особенностей правового регулирования и организации подобного самоуправления.

Кроме того, как полагает Суд, особые условия осуществления местного самоуправления могут определяться специфическим статусом населенной территории, отраженным в федеральном законодательстве. К таковым относится статус наукограда, приграничной территории, статус административного центра (столицы) субъекта РФ. В подобных муниципалитетах возможно определение единственного варианта формирования органов местного самоуправления. Присутствие органов государственной власти и реализация их полномочий в значительном объеме на соответствующих территориях предполагают необходимость создания дополнительных гарантий достижения баланса государственных (региональных) и местных интересов, включая обеспечение *согласованного функционирования* органов публичной власти различных уровней.

Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 30-П не только вызвало внешнюю дискуссию, но и стало предметом споров внутри самого Суда. В особом мнении судья Конституционного суда РФ А. Н. Кокотов отметил, что вместо фактического стирания границ между государственной властью и местным самоуправлением большие города и районы можно было бы сделать территориальной основой децентрализованного государственного управления. Кроме того, А. Н. Кокотов полагает, что критерии введения законодателем субъекта РФ единственно возможной модели организации муниципальной власти в отношении конкретных муниципальных образований должны быть закреплены на федеральном уровне, являться узкими и конкретными, должны исключать произвольное усмотрение субъектов РФ в данном вопросе. Судья Конституционного суда РФ Н. С. Бондарь также считает целесообразным установление четких критериев дифференциации муниципалитетов для определения возможности установления в некоторых из них безальтернативной модели организации муниципальной власти.

Рассмотренные правовые позиции Конституционного суда, несмотря на указанную полемику, являются определяющими для формирования новой парадигмы взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. В Постановлении подчеркивается, что решение стоящих перед органами государственной власти и органами местного самоуправления задач предполагает как минимум координацию, в терминологии Суда — «согласованное функционирование» соответствующих органов.

Согласованное функционирование государственных и муниципальных органов касается как районного (городского), так и поселенческого уровня. Не следует забывать, что динамика развития муниципалитетов зависит не только от усилий локальных коллективов граждан и формируемых ими органов, но и от институтов публичной власти регионального и общенационального уровня, имеющих несоизмеримо большие ресурсы и инструменты влияния на социально-экономическое и инфраструктурное развитие местностей.

Эти инструменты, в том числе правовые, могут быть задействованы как для создания общего благоприятного фона развития социально-экономической сферы населенной территории, так и для целенаправленного влияния на благополучие муниципалитетов различных уровней, в частности через финансово-бюджетные механизмы (налоговые льготы, кредиты, межбюджетные трансферты различных видов). Наличие указанной взаимосвязи и зависимости муниципальных и локальных территорий от состояния общенациональной экономики, функционирования кредитно-денежной и бюджетной систем, определяемой политикой государственных институтов, не позволяет говорить о реальности «абсолютной» автономии местного самоуправления. Последняя, до сих пор нередко постулируемая в отдельных источниках доктрины конституционного и муниципального права как идеал и самоцель, опираясь на принцип естественного права объединенных в местные сообщества жителей и отсылая нередко в этом контексте к принципам «европейского конституционализма», в узком своем понимании не учитывает иные, отражаемые в праве процессы, включая экономические. Вместе с тем именно эти процессы в своей сложности и полноте определяют функционирование общества и государства, в том числе в государствах Западной Европы, где конституционное

противопоставление местного самоуправления и государственной власти как таковое отсутствует.

В связи со сказанным следует согласиться с мнением судьи Конституционного суда РФ Н. С. Бондаря: «Как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность... но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти». И далее: «На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и “негосударственных” (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной еще в Определении от 02.11.2000 № 236-О».

Схожих позиций придерживается и председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин, указывая, что органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации и нельзя искусственно противопоставлять органы государственные и муниципальные. По мнению В. Д. Зорькина, этому способствует сама конструкция ст. 12 Конституции РФ, определяющая принцип организационной и функциональной автономии местного самоуправления, и автор не исключает возможность точечной корректировки данного (наряду с некоторыми иными) положения в тексте Конституции РФ. Вместе с тем профессор Зорькин подчеркивает, что глубокий правовой смысл конституционного текста позволяет адаптировать его к новым социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой практике доктрины «живой Конституции» (Зорькин 2018).

Представляется, что применительно к положению органов местного самоуправления также возможна корректирующая трактовка (через деятельность как законодателя, так и органов конституционной юстиции) принципов взаимоотношения муниципальной и государственной власти, которая должна исключать тотальную автономию и изоляцию двух составных частей публичной власти в пользу их более конструктивного взаимодействия и сотрудничества в решении общезначимых социальных и экономических вопросов. Такое взаимодействие не обязательно требует формальной институционализации муниципальных институтов в государственном механизме через текст самой Конституции РФ, но нуждается в разработке четких механизмов его обеспечения в текущем законодательстве.

2.5. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Существенным фактором, влияющим на развитие местного самоуправления, связанным в том числе с определением положения данного института в механизме публичной власти России, выступает сложность уяснения его роли в системе федеративных отношений.

Так, И. Н. Баранов подчеркивает, что государственно-правовая система на уровне региона не заканчивается. При этом органы государственной власти обязаны гарантировать осуществление населением права на местное самоуправление, в частности в правовой, материальной, финансовой формах. Таким образом, местное самоуправление как форма публичной власти не может быть искусственно выведено из этой системы, а значит, и из системы федеративных отношений (Баранов 2012).

А. Н. Кокотов отмечает, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении — это своеобразный “третий” уровень российского федерализма... При этом федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты РФ, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты РФ с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге — в рамках единого конституционного пространства страны» (Особое мнение судьи Конституционного суда РФ А. Н. Кокотова, Постановление Конституционного суда РФ от 01.12.2015 № 30-П). В этом контексте эрозия «треугольника федерализма» угрожает не только местному самоуправлению, но и федерализму в целом.

К сожалению, положения Конституции РФ, регулирующие федеративное устройство, не дают оснований для прямого отнесения местного самоуправления к составу его элементов, как это сделано, например, в Бразилии (Constitution of the Federative Republic of Brazil, Art. 18. Дата обращения 21 января, 2019. <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html>).

Хотя муниципальные институты в России обладают конституционной автономией, а федеральный центр не имеет ограничений на взаимодействие с местным самоуправлением, как правовое регулирование (в том числе текущее усиление законодательной роли субъектов РФ в определении статуса муниципальных институтов), так и правоприменительная практика не способствуют выстраиванию федеративного «треугольника». Наоборот, можно отметить вертикализацию взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, при которой последние выступают в роли посредника во взаимоотношениях муниципалитетов и федерального центра. Соответственно, включение местного самоуправления в «единый механизм управления делами федеративного государства» еще не означает положения исследуемого института в этом самом механизме в качестве автономного элемента.

В зарубежной литературе положение и роль местного самоуправления в федеративном механизме нередко рассматривается также сквозь призму экономических и фискальных отношений, что в конечном счете определяет и материальную основу деятельности муниципалитетов. Например, канадский специалист Р. Бирд выделяет пять соответствующих моделей, в том числе агентскую модель. Поскольку в рамках этой модели муниципалитеты воспринимаются в качестве агентов центральной власти, обеспечение их деятельности осуществляется преимущественно за счет сочетания межправительственных трансфертов и сборов местных налогов. Указанные средства призваны обеспечить социальное благополучие, которое зачастую ассоциируется в большей степени с общенациональным, нежели местным (Bird 2011, 18–19). Хотя Бирд не упоминает в своем исследовании Россию, а в отношении опыта стран бывшего социалистического лагеря (преимущественно стран Восточной Европы) вводит термин «территориальное администрирование», предполагающий отсутствие какой-либо значимой финансовой автономии муниципалитетов и зависимость от общенациональной политики, для России сквозь призму финансово-бюджетных отношений характерной представляется все же агентская модель.

Более того, несмотря на то что концептуальный подход к взаимоотношению муниципалитетов и государства предполагает наличие самостоятельности в реше-

нии местных вопросов и автономию в формировании материальной и денежной базы для их решения, на практике реализация многих вопросов, прежде всего социальных (школьное образование, социальное обслуживание, поддержка культуры и спорта), в силу слабой собственной финансовой базы муниципалитетов зависит от реализации государственных программ и государственного финансирования. Для России характерна существенная дифференциация в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, что не может не оказывать влияния на развитие местного самоуправления. Экономически более слабые регионы в меньшей степени способны проводить эффективную социальную политику и участвовать в развитии субрегиональной инфраструктуры.

В данных обстоятельствах актуальным становится участие федерального центра в программах по выравниванию социально-экономического и финансового потенциала регионов, в том числе в сфере развития местной (локальной) инфраструктуры (см., напр., Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды»). Вместе с тем федеральный центр предпочитает осуществлять преимущественно не прямое субсидирование местных бюджетов с участием в этом процессе субъектов. В сочетании с расширением компетенции субъектов РФ в сфере регулирования муниципальных правоотношений это в значительной степени препятствует формированию описанного выше «треугольника» федеративных отношений.

Сложно обстоят дела и с политическим влиянием муниципальных институтов на содержание общефедеральной повестки и те решения, которые принимаются в ее рамках, в том числе касающиеся развития местного самоуправления, — и это несмотря на то что в России функционируют достаточно развитые ассоциации и союзы, представляющие муниципальные интересы местного самоуправления (Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления и др.).

Таким образом, актуален не только поиск специфических механизмов оптимизации положения и роли местного самоуправления в системе публичной власти, но и решение концептуальных проблем, связанных с его функционированием в механизме государственного устройства.

3. Выводы

Несмотря на четверть века полноценного политико-правового развития на территории России, институт местного самоуправления по-прежнему находится в режиме становления. Ни теория, ни практика правового регулирования пока не дают четких ответов на вопрос о том, каким будет будущее муниципальных институтов. Объективные сложности в решении вопросов местного значения, трудности во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти, детерминированные конституционной моделью институциональной и функциональной автономии местного самоуправления, приводят сегодня к постановке вопроса о фактическом отказе от данной автономии, интеграции государственных и муниципальных органов в системе публичной власти.

Идеи о смене конституционно-правовой парадигмы восприятия местного самоуправления звучат и в правовых позициях Конституционного суда РФ, и в трудах и особых мнениях его судей. Безусловно, поступательное развитие местного самоуправления невозможно без нахождения консенсуса по рассматриваемому вопросу, формирования твердой конституционно-правовой базы принципов, на основе которой развивался бы данный институт, определялись его положение и формат взаимодействия с другими элементами механизма публичной власти.

Авторы настоящей статьи не выступают с призывом немедленно изменить конституционный статус муниципальной власти. Вместе с тем нельзя не признавать очевидных фактов, свидетельствующих о том, что местное самоуправление находится в единой системе и взаимосвязи с государственной властью, и текущая законодательная формализация интеграционных процессов по отдельным направлениям не является губительной для местного самоуправления, но отражает объективные условия социально-экономического, политического и правового развития российского государства и общества. Скорее наоборот, утверждение о «самости и инаковости» муниципальных институтов в политико-правовом поле российской действительности не только не соответствует экономическим и правовым реалиям, но и не находит исторического подтверждения и аналогов в зарубежном опыте.

Безусловно, местное самоуправление в силу своей политической природы требует развития форм непосредственной демократии, привлечения граждан к участию в решении местных вопросов, благоустройству и развитию территорий проживания. Приоритетное развитие форм самоуправления и участия населения в решении местных вопросов необходимо обеспечить прежде всего на локальном, субмуниципальном уровне, наиболее приближенном к интересам населения. Это будет способствовать гармонизации элементов муниципального управления и самоуправления на местном уровне, реализации народовластной функции института местного самоуправления.

Вместе с тем потребность в эффективном решении локальных вопросов делает актуальным и развитие правовых механизмов профессионализации муниципального управления. Если подходить к развитию института местного самоуправления рационально, то необходимо содействовать этим процессам на верхнем, общемуниципальном уровне. Механизм профессионального муниципального управления, формируемый в том числе при лимитированном участии органов государственной власти и состоящий из эффективных и грамотных управленцев, должен также обеспечивать взаимосвязь местного самоуправления с другими уровнями публичной власти.

Кроме того, взаимосвязь органов местного самоуправления и органов государственной власти не должна развиваться по пути выстраивания вертикали взаимоотношений соответствующих органов, прежде всего муниципальных и региональных. Полноценное участие представителей муниципалитетов необходимо при принятии на общегосударственном (федеральном) уровне решений, касающихся как вопросов развития института местного самоуправления, так и вопросов государственной политики в социальной, экономической и иной сферах, в реализации которой муниципалитеты участвуют. Соответствующее участие будет способствовать повышению роли муниципалитетов в системе федеративных отношений.

Указанные изменения, как представляется, не требуют формальной институционализации муниципальных институтов в государственном механизме и системе федеративных отношений через текст самой Конституции РФ. Трактовка конституционных положений посредством федеральных законодательных норм и правовых позиций Конституционного суда РФ в нужном русле будет достаточным условием корректировки вектора развития местного самоуправления, однако данную работу необходимо осуществлять на основе определения четких принципов в противовес нынешней модели, содержащей рассмотренные выше неясности и системные противоречия.

Библиография

- Баранов, Илья Н. 2012. «Органы местного самоуправления в современной России». *Административное и муниципальное право* 12: 48–52.
- Белоусова, Елена В. 2016. «Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах». *Международное публичное и частное право* 1: 31–34.
- Бялкина, Татьяна М. 2013. «Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации». *Конституционное и муниципальное право* 1: 60–63.
- Ведель, Жорж. 1973. *Административное право Франции*. Пер. с фр. М.: Прогресс.
- Гриценко, Елена В. 2014. «В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии». *Сравнительное конституционное обозрение* 6: 17–44.
- Еремян, Виталий В. 2001. «Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке». Дис. ... д-ра юрид. наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.
- Зорькин, Валерий Д. 2018. «Буква и дух Конституции». *Российская газета*. 9 окт. Дата обращения 21 января, 2019. <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochecnyimi-izmeneniyami.html>.
- Кокотов, Александр Н. 2014. *Муниципальное право России*. М.: Юрайт.
- Колесников, Андрей В. 2015. *Муниципальное право Российской Федерации*. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия.
- Костюков, Александр Н. 2014. «Реформа в никуда...». *Конституционное и муниципальное право* 4: 58–63.
- Костюков, Александр Н. 2016. «Народовластие как конституционная ценность». *Государственная власть и местное самоуправление* 6: 3–8.
- Ларичев, Александр А. 2017а. «Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления». *Административное и муниципальное право* 12: 1–10.
- Ларичев, Александр А. 2017б. *Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях: монография*. М.: Проспект.
- Пешин, Николай Л. 2017. «Местное самоуправление — форма народовластия или способ решения вопросов местного значения?». *Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография*, под ред. Александра А. Ларичева, 84–113. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС.
- Уваров, Александр А. 2011. «Политизация муниципально-правовых отношений как альтернатива местному самоуправлению и модернизации советской системы местного управления». *Конституционное и муниципальное право* 4: 57–62.
- Шугрина, Екатерина С. 2014. *Муниципальное право*. М.: Норма.
- Шугрина, Екатерина С. 2016. «Понятие местного самоуправления как конституционной ценности». *Юридический мир* 2: 16–20.
- Чиркин, Вениамин Е. 1995. «Современные модели местного самоуправления». *Российский юридический журнал* 3 (7): 58–67.

- Чихладзе, Леван Т. 2016. «Особенности российской модели местного самоуправления». *Правозащитник* 1: 1–2.
- Чихладзе, Леван Т., Евгений Н. Хазов, ред. 2016. *Актуальные проблемы муниципального права*. М.: Юнити-Дана.
- Bird, Richard. 2011. *Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance (IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No. 1)*. Toronto: IMFG.
- Davis, Glyn. 2003. "A Contract State? New Public Management in Australia". *New Public Service*, eds Reiner Koch, Peter Conrad, 177–197. Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Lockard, Duane. 1968. "Local Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9: 451–455. New York: Collier and Macmillan.
- Osborne, David, Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Pierre, Jon. 1995. "The Marketization of the State". *Governance in a Changing Environment*, eds Guy Peters, Donald Savoie, 55–81. Kingston: McGill-Queens University Press.
- Sancton, Andrew. 2011. *Canadian Local Government: an Urban Perspective*. Toronto: Oxford University Press.
- Sancton, Andrew. 2012. *Systems of Urban Government*. London, Canada: University of Western Ontario.
- Weaver, John C. 1977. "Tomorrow's Metropolis Revisited: A Critical Assessment of Urban Reform in Canada, 1890–1920". *The Canadian City: Essays in Urban History*, eds Alan G. Stelter, Alan F. Artibise, 393–418. Toronto: McClelland and Stewart Limited.

Статья поступила в редакцию 23 января 2019 г.,
рекомендована в печать 19 февраля 2020 г.

Контактная информация:

Чихладзе Леван Теймуразович — д-р юрид. наук, проф.; levanbook@gmail.com
Ларичев Александр Алексеевич — д-р юрид. наук, доц.; alexander.larichev@gmail.com

Local government in Russia at a crossroad: The dynamics of constitutional doctrine and legal regulation

L. T. Chikhladze^{1,2}, A. A. Larichev³

¹ Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation

² Moscow Region State University,
10, ul. Radio, Moscow, 105005, Russian Federation

³ The All-Russian State University of Justice,
2, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russian Federation

For citation: Chikhladze Levant T., Aleksandr A. Larichev. 2020. "Local government in Russia at a crossroad: The dynamics of constitutional doctrine and legal regulation". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 273–292. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202> (In Russian)

The article examines the specificity of the approach to local government in the Russian Federation in light of current changes in legal regulation of the institution, as well as the interpretation of the place and role of local government in the system of public authority, determined by the decisions of the Russian Constitutional Court. The authors maintain that despite the organizational and functional autonomy from the mechanism of state power declared in the Russian Constitution, local government should be considered as part of a unified system of public authority, since the opposite neither reflects the objective conditions of the socio-economic, political and legal development of the Russian state and society, nor find any historical

confirmation or similarities in foreign experience. The affirmation of local government's place within a unified system of public authority presupposes a closer and well-coordinated interaction of the state and municipal levels in addressing issues of both local and national importance. The latter should also contribute to the positioning of local government as a standalone element of federative relations, which is important both for the development of municipal institutions themselves and federalism as a whole. At the same time, the authors stress that by virtue of its political and legal nature, local government requires the development of direct forms of democracy, involvement of citizens in solving local issues and the improvement of territories where citizens reside. Accordingly, the current professionalization of the governance mechanism at the general municipal level, with limited participation in the relevant processes of state representatives, should be accompanied with the development of forms of self-government and public participation at the local, submunicipal, level.

Keywords: local government, public authority, organizational and functional autonomy, constitutional doctrine, professionalization, federative relations, democracy.

References

- Baranov, Il'ia N. 2012. "Local Government Bodies in Contemporary Russia". *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* 12: 48–52. (In Russian)
- Belousova, Elena V. 2016. "The Formation of Local Government as a Form of Public Authority in Foreign Countries". *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* 1: 31–34. (In Russian)
- Bialkina, Tat'iana M. 2013. "Implementation of the Constitutional Principle of Democracy in the System of Local Government in Russian Federation". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 1: 60–63. (In Russian)
- Bird, Richard. 2011. *Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance (IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. No. 1)*. Toronto, IMFG.
- Chikhladze, Levan T. 2016. "Features of the Russian Model of Local Government". *Pravozashchitnik* 1: 1–2. (In Russian)
- Chikhladze, Levan T., Evgenii N. Khazov, eds. 2016. *Actual Problems of Municipal Law*. Moscow, Iuniti-Dana Publ. (In Russian)
- Chirkin, Veniamin E. 1995. "Contemporary Models of Local Government". *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 3 (7): 58–67. (In Russian)
- Davis, Glyn. 2003. "A Contract State? New Public Management in Australia". *New Public Service*, eds Reiner Koch, Peter Conrad, 177–197. Wiesbaden, Gabler-Verlag.
- Eremian, Vitalii V. 2001. *Local Governance and Local Self-government in Latin America*. PhD Diss., Rossiiskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente RF (In Russian)
- Gritsenko, Elena V. 2014. "In Search of Lost Ideals: Russian Municipal Reform and the Experience of Germany". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 6: 17–44. (In Russian)
- Kokotov, Aleksandr N. 2014. *Municipal Law of Russia*. 4th ed. Moscow, Iurait Publ. (In Russian)
- Kolesnikov, Andrei V. 2015. *Municipal Law of Russian Federation*. Saratov, Saratovskaia gosudarstvennaia iuridicheskaiia akademiia Publ. (In Russian)
- Kostiukov, Aleksandr N. 2014. "Reform into Nowhere". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 4: 58–63. (In Russian)
- Kostiukov, Aleksandr N. 2016. "Democracy as a Constitutional Value". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 6: 3–8. (In Russian)
- Larichev, Aleksandr A. 2017a. "The Legal Nature of the Municipality as a Criterion for the Separation of Corporate and Other Models of Local Government". *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* 12: 1–10. (In Russian)
- Larichev, Aleksandr A. 2017b. *Legal Regulation and Organization of Local Government: the Experience of Canada and its Applicability in the Russian Context: a monograph*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)

- Lockard, Duane. 1968. "Local Government". *International Encyclopedia of the Social Sciences* Vol. 9: 451–455. New York: Collier and Macmillan.
- Osborne, David, Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. New York, Addison-Wesley.
- Peshin, Nikolai L. 2017. "Local Government — a Form of Democracy or a Way to Solve Local Issues?" *Konstitutsionno-pravovye problemy effektivnosti publichnoi vlasti v Rossii i zarubezhnykh gosudarstvakh: kollektivnaia monografiia*, ed. by Aleksandr A. Larichev, 84–113. Petrozavodsk, Karel'skii filial RANKHiGS Publ. (In Russian)
- Pierre, Jon. 1995. "The Marketization of the State". *Governance in a Changing Environment*, eds Guy Peters, Donald Savoie, 55–81. Kingston, McGill-Queens University Press.
- Sancton, Andrew. 2011. *Canadian Local Government: an Urban Perspective*. Toronto, Oxford University Press.
- Sancton, Andrew. 2012. *Systems of Urban Government*. London, Canada, University of Western Ontario.
- Shugrina, Ekaterina S. 2014. *Municipal Law*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Shugrina, Ekaterina S. 2016. "The Concept of Local Government as a Constitutional Value". *Iuridicheskii mir* 2: 16–20. (In Russian)
- Uvarov, Aleksandr A. 2011. "Politicization of Municipal-Legal Relations as an Alternative to Local Government and Modernization of the Soviet System of Local Government". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 4: 57–62. (In Russian)
- Vedel, Georges. 1973. *Administrative Law of France*. Russ. ed. Moscow, Progress Publ. (In Russian)
- Weaver, John C. 1977. "Tomorrow's Metropolis Revisited: A Critical Assessment of Urban Reform in Canada, 1890–1920". *The Canadian City: Essays in Urban History*, eds Alan G. Stelter, Alan F. Artibise, 393–418. Toronto, McClelland and Stewart Limited.
- Zor'kin, Valerii D. 2018. "The Letter and Spirit of the Constitution". *Rossiiskaia gazeta*. October 9. Accessed January 21, 2019. <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html/> (In Russian)

Received: January 23, 2019
Accepted: February 19, 2020

Authors' information:

Levan T. Chikhladze — Dr. Sci. in Law, Professor; levanbook@gmail.com

Aleksandr A. Larichev — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; alexander.larichev@gmail.com