

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.25

DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-4-344-354

EDN: ANHYKD



Оригинальная научная статья

Некоторые аспекты нормативно-правового регулирования местного самоуправления в городах федерального значения

О. А. Кожевников

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева,

Екатеринбург, Российская Федерация;

Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация

✉ jktu1976@yandex.ru

О. И. Бекетов

Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация;

Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация

✉ oi_beketov@mail.ru

Аннотация. Вопросы правовой регламентации организации и функционирования всех органов власти всегда были предметом многочисленных исследований, дискуссий и даже споров. Начавшаяся в 2020 г. стремительная новая реорганизация правовых основ единой системы публичной власти, пройдя федеральный и региональный уровень государственной власти, «споткнулась» на уровне осуществления местного самоуправления. Внесенный 16 декабря 2021 г. в Государственную Думу РФ проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» так и остался пока на уровне «предложений и замечаний ко второму чтению», что позволяет пока сосредоточиться на анализе проблемных вопросов текущей ситуации с законодательной основой местного самоуправления в России в целях избежания и учета в будущем уже имеющихся ошибок и недочетов, а также скорейшего совершенствования действующей системы его правового регулирования. Авторами настоящего исследования сделана попытка проанализировать и обратить внимание других исследователей, представителей федеральной и региональной законодательных властей на имеющиеся очевидные проблемы в законодательном регулировании местного самоуправления в городах федерального значения. На основе конкретных примеров текстов законов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя делаются неутешительные выводы о существенном злоупотреблении законодателями этих субъектов РФ своими правами на регулирование отдельных вопросов организации и функционирования на территории городов федерального значения местного самоуправления. Представляется, что существующие коллизии должны быть как можно скорее устранены и учтены федеральным законодателем при формировании будущих законодательных основ определения особенностей осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, поскольку возникшая ситуация серьезным образом влияет на принцип прямого и непосредственного действия Конституции РФ, а также приоритета федерального законодательства над региональным по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Ключевые слова: вопросы совместного ведения, города федерального значения, Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление

© Кожевников О. А., Бекетов О. И., 2023

Для цитирования: Кожевников О. А., Бекетов О. И. Некоторые аспекты нормативно-правового регулирования местного самоуправления в городах федерального значения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 4. С. 344–354. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-204-344-354>. EDN: <https://elibrary.ru/anhykd>

Original scientific article

Some Aspects of the Regulatory Environment of Local Self-Government in Federal Cities

O. A. Kozhevnikov 

*Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation;
Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation*

✉ jktu1976@yandex.ru

O. I. Beketov 

*Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;
Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

✉ ol_beketov@mail.ru

Abstract. The issues of legal regulation of the organization and functioning of all government bodies have always been the subject of numerous studies, discussions and even disputes. The rapid new reorganization of the legal foundations of the unified system of public power that started in 2020, having passed the federal and regional level of state power, "stumbled" at the level of local self-government. The draft federal law No. 40361-8 "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Power", which was submitted to the State Duma of the Russian Federation on 16 December 2021, has so far remained at the level of "proposals and comments for the second reading". This allows us to focus on the analysis of problematic issues of the current situation with the legislative basis of local self-government in Russia in order to avoid and take into account in the future existing errors and shortcomings, as well as to improve the current system of legal regulation of local self-government as soon as possible. The Authors of this study attempt to analyze and draw the attention of other researchers, representatives of federal and regional legislative authorities to the existing obvious problems in the legislative regulation of local self-government in federal cities. Specific examples of the texts of the laws of Moscow, St. Petersburg and Sevastopol, allow us to draw disappointing conclusions about the significant abuse by the legislators of these constituent entities of the Russian Federation of their rights to regulate certain issues of organization and functioning of local self-government in the territory of federal cities. Evidently, the existing conflicts should be eliminated as soon as possible and taken into account by the federal legislator in the formation of future legislative framework for determining the specifics of local self-government in federal cities. The current situation seriously affects the principle of direct and immediate effect of the Constitution of the Russian Federation, as well as the priority of federal legislation over regional legislation on issues of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities.

Keywords: issues of joint jurisdiction, federal cities, the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, local self-government

For citation: Kozhevnikov O. A., Beketov O. I. Some Aspects of the Regulatory Environment of Local Self-Government in Federal Cities. *Siberian Law Review*. 2023;20(4):344-354. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-204-344-354>. EDN: <https://elibrary.ru/anhykd> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы нормативной правовой регламентации организации и функционирования властных институтов всегда находятся в фокусе научных исследований и публикаций вне зависимости от историко-правовых границ, принадлежности к уровням и ветвям власти, а также других критериев разграничений и градаций. Вместе с тем именно нормативная регуляция является важнейшим фактором и звеном обеспечения не только законности властных институтов, но и эффективности их функционирования, а также способности выполнять возложенные на них полномочия. В связи с этим представляется крайне важным обращать самое пристальное внимание на качество законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам организации власти и распределения полномочий между ее уровнями в целях обеспечения верховенства прав и свобод человека, а также создания надлежащих условий для их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Названные цели качества нормативно-правового регулирования властных институтов чрезвычайно важны в свете продолжающейся трансформации законодательного регулирования конституционно-правовых основ единой системы публичной власти. В настоящее время в РФ в рамках реализации конституционных изменений 2020 г. уже действуют Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ), Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации пуб-

личной власти в субъектах Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), а в стенах Государственной Думы РФ находится на рассмотрении законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект об МСУ). Следует отметить, что кроме последнего из перечисленных, законодательные акты принимались в довольно короткие сроки и без каких-то экспертных обсуждений, а также существенных возражений со стороны властных субъектов федерального и регионального уровня. И если за прошедшее время Федеральный закон № 394-ФЗ остался в первоизданном виде и в него не вносились изменения, то за неполных 2 года с момента принятия Федерального закона № 414-ФЗ в него уже были внесены изменения 13 раз. А законопроект об МСУ вообще вызвал шквал возмущений как среди муниципальных властей, так и среди экспертного сообщества. И если в первом чтении названный законопроект оперативно одобрили 25 января 2022 г., то срок предоставления поправок ко второму чтению несколько раз переносился и остановился на дате 22 мая 2022 г. Некоторые СМИ даже писали, что к нему поступило более 900 поправок³.

Все эти факты наглядно свидетельствуют о необходимости самого пристального обращения внимания научного, экспертного и законодательного сообщества к ситуации с нормативно-правовым регулированием властных институтов в РФ, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ порядок организации и функционирования власти в РФ подчинен как положениям высшего по юридической силе акту, так и иным законодательным

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.

² Там же. 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973.

³ *Мухаметшина Е., Иванов М.* Муниципальную реформу проведут после президентских выборов 2024 года // *Ведомости*. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/10/974304-munitsipalnuyu-reformu-provedut-posle-prezidentskih-viborov> (дата обращения: 11.09.2023).

актам, и несоблюдение органами власти правовых начал и границ в своей деятельности влекут серьезные негативные последствия к доверию не только к праву, но и к самой власти со стороны населения, способствуют совершению противоправных, порой коррупционных деяний, что, конечно же, недопустимо в государстве, провозгласившем себя правовым.

В рамках настоящего исследования, с учетом степени разработанности, актуальности, научных интересов авторов данной статьи, считаем возможным акцентировать внимание на существующей законодательной практике субъектов РФ в определении особенностей осуществления местного самоуправления в городах федерального значения.

ОБОСНОВАНИЕ АКТУАЛЬНОСТИ ВЫБРАННОЙ ТЕМАТИКИ

Во-первых, в последнее десятилетие наблюдается устойчивая тенденция передачи «федеральным центром» региональным властям прав и возможностей определять особенности осуществления муниципальной власти в границах соответствующего региона. Одобряя такую тенденцию, Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях отмечал, что создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта Российской Федерации является достаточным основанием для участия органов государственной власти в законодательном регулировании

порядка формирования органов местного самоуправления, перераспределения полномочий и др. аспектов в порядке и случаях, установленных федеральным законом (постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П и от 1 декабря 2015 г. № 30-П⁴).

Во-вторых, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Механизм реализации названного конституционного положения определяют прежде всего чч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ, в соответствии с которыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут приниматься как федеральные законы, так и в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Уточнение нормотворческой компетенции региональных властей в сфере местного самоуправления продолжено в положениях ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ),

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 дек. 2012 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 2, ст. 8062 ; 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 : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7226.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

согласно которым местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, являющееся по своей сущности формой осуществления народом своей власти осуществляется в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации. Реализуя этот подход, федеральный законодатель на протяжении всего текста закона № 131-ФЗ предоставляет нормотворческие права субъектам РФ осуществлять регулирования местного самоуправления (ст. 6 – «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления», статья 42 – «Муниципальная служба» и др.)⁶. Таким образом, совокупность названных положений Конституции РФ и базового для местного самоуправления федерального закона позволяет говорить о наличии в настоящее время «четких» нормотворческих границ субъектов РФ в определении особенностей осуществления правового регулирования местного самоуправления на их территориях.

В-третьих, в Федеральном законе № 131-ФЗ присутствует давно обсуждаемая отдельными исследователями [1; 2; 3] глава 11, определяющая особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях. Абсолютное большинство норм названной главы в своем содержании определяют отсылку к специальному федеральному закону, определяющему особенности осуществления местного самоуправления в отдельных территориях, отличную от общих положений Федерального закона № 131-ФЗ. При этом анализ специальных законов совершенно очевидно говорит об их противоречивости, недостаточной степени соблюдения уров-

ня юридической техники и взаимосвязи с базовыми положениями Конституции РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, о чем уже неоднократно отмечал в своих публикациях один из авторов данной статьи.

Совокупность указанных «плоскостей» позволяет нам обратить особое внимание на еще одну относительно малочисленную территорию в РФ – города федерального значения, которые не только наделены правом осуществления в рамках своих границ нормотворческой деятельности в части определения особенностей организации местного самоуправления как любой субъект РФ, но и имеют специальное нормативное указание – ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ, которая в своем содержании предоставляет довольно широкие нормотворческие полномочия органам государственной власти субъектов РФ – городам федерального значения в части определения особенностей организации местного самоуправления на их территории по сравнению с иными субъектами РФ и «особыми территориями».

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБЕННОСТЕЙ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В настоящее время, согласно ст. 65 Конституции РФ на территории нашего государства имеется 3 города в статусе федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. В указанных городах в части определения особенностей осуществления на их территории местного самоуправления приняты и действуют Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»⁷ (далее –

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 4 авг. 2023 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об организации местного самоуправления в городе Москве : закон гор. Москвы от 6 нояб. 2002 г. № 56. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Закон № 56), Закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»⁸ (далее – Закона № 420-79) и Закон города Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе»⁹ (далее – Закон № 102-ЗС) соответственно.

Внимательное изучение текста данных законов городов федерального значения позволяет с большой уверенностью говорить о наличии весьма серьезных проблем в юридической технике изложения и превышении властями данных субъектов РФ нормотворческих полномочий по определению особенностей организации и осуществления местного самоуправления на их территориях.

1. Во всех трех названных правовых актах присутствует воспроизведение (дублирование) норм Конституции РФ и Федерального закона о местном самоуправлении в тексте закона субъекта РФ. В качестве примера можно привести положения ч. 1 ст. 4 Закона № 102-ЗС: «Граждане Российской Федерации, проживающие в городе Севастополе (далее – граждане), осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления». Или положения ч. 1 ст. 1 Закона № 420-79: «Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Санкт-Петербурга». Не менее 70 % текста упоминаемых ранее законов субъектов РФ – городов федерального значения составляет текст норм федерального законодательства. Осозна-

вая дискуссионность сложившейся ситуации [4], вместе с тем полагаем, что подобная устойчивая практика реализации нормотворческих полномочий в сфере местного самоуправления не может считаться положительной. В связи с этим мы поддерживаем точку зрения профессора Г. Н. Чеботарева, который отмечает: «Региональные законы должны приниматься, исходя из действительно имеющихся потребностей в правовом регулировании тех или иных общественных отношений, не урегулированных федеральными законами или урегулированных ими недостаточно полно. Проблема заключается также и в том, чтобы законодательство субъектов Российской Федерации, как особый вид творческой деятельности, действительно было творчеством, свободным от примитивного механического переписывания норм федеральных законов, слепого копирования или бездумного подражания законодательной деятельности органов власти соседних регионов» [5, с. 5–6]. Одно дело, когда в региональных актах дублируются нормы-понятия, нормы-цели, нормы-принципы, без которых невозможно построение качественного самостоятельного нормативного акта субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и регионов и совсем другое дело, когда происходит практически полное, всестороннее и целостное воспроизведение федеральных норм, что нарушает один из принципов юридической техники – максимальная экономия норм при изложении правовых предписаний, недопущение их повторов [6, с. 71]. Полагаем, что при определении особенностей организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения

⁸ *Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге* : закон Санкт-Петербурга от 23 сент. 2009 г. № 420-79 // Электрон. фонд норматив.-техн. и норматив.-правовой информ. Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/891818221?ysclid=lmef24h921601389924> (дата обращения: 11.09.2023).

⁹ *О местном самоуправлении в городе Севастополе* : закон гор. Севастополя от 30 дек. 2014 г. № 102-ЗС // Электрон. фонд норматив.-техн. и норматив.-правовой информ. Консорциума «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/413801346?ysclid=lmef5v9egf53644041> (дата обращения: 11.09.2023).

следует максимально сконцентрироваться на нормативном определении именно особенностей, а не допускать обширного и неоправданного дублирования федерального законодательства, приводящего к еще большему загромождению законодательного массива актов о местном самоуправлении, не способствующее улучшению структуры и системности всей нормотворческой базы местного самоуправления.

2. Ни в одном из законов субъектов РФ – городов федерального значения, регламентирующих особенности осуществления местного самоуправления на их территории, не дано соответствующее федеральному законодательству определение местного самоуправления. В Законе № 56 оно определено как признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества (жителей внутригородского муниципального образования) по решению вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. В законах № 420-79 и № 102-3С местное самоуправление определено как форма осуществления только жителями этих субъектов РФ своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Санкт-Петербурга и Севастополя соответственно, самостоятельное и под свою ответственность решение населением названных субъектов РФ непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения Санкт-Петербурга и Севастополя с учетом исторических и иных местных традиций. Полагаем, что такая «вольность» в интерпретации понятия местного самоуправления, имеющего свое нормативное закрепление в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ, является очевидным несоблюдением законодателями трех субъ-

ектов РФ положений чч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ. Еще одним примером «вольности» регионального законодателя в формировании особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения является установление норм ответственности органов и должностных лиц по основаниям, которые уже предусмотрены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Статья 70 названного Федерального закона устанавливает, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Обращаем внимание, что ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ предоставляет право органам государственной власти субъекта РФ осуществлять правовое регулирование ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и должностных лиц только по предметам ведения субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления могут быть наделены законами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, ч. 9 ст. 24 Закона № 102-3С определяет, что полномочия совета внутригородского муниципального образования могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 44 этого же Закона. При этом данная статья полностью повторяет текст норм ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ. Аналогичная ситуация наблюдается и в ст.ст. 26 и 47 Закона № 420-79.

С учетом ранее упомянутых пределов нормотворческих полномочий органов

государственной власти субъектов РФ, установленных в ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, приведенные положения законов городов федерального значения грубейшим образом нарушают нормы федерального законодательства и ставят объективный вопрос об уровне их законности.

3. В законодательной регламентации местного самоуправления, которая должна властями городов федерального значения осуществляться исключительно в рамках конституционно-правового поля, присутствуют многочисленные факты применения муниципально-правовых категорий и терминов, противоречащих их установленному в федеральном законодательстве содержанию, либо наблюдается очевидное смешение терминов и понятий, существенно разрушающих единство системы правового регулирования местного самоуправления в РФ. Так, в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ императивно закреплено, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Виды муниципальных образований исчерпывающим образом определены в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ путем определения категории «муниципальное образование», которая в себя включает городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Дополнительно в ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ императивно закреплено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Вместе с тем в Законе № 102-ЗС города Севастополя местное самоуправ-

ление осуществляется во внутригородском муниципальном образовании города Севастополя (ч. 1 ст. 3). Согласно Закону № 56 Москвы в данном городе федерального значения местное самоуправление осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях – муниципальных округах, городских округах, поселениях (далее – муниципальные образования) (ч. 2 ст. 1), ну и, наконец, в городе Санкт-Петербурге, согласно ч. 1 ст. 2 Закона № 420-79, местное самоуправление на территории Санкт-Петербурга осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях – муниципальных округах, городах, поселках.

Представляется, что перечисленные нормы законов субъектов РФ относительно видов муниципальных образований, в пределах которых на территориях городов федерального значения осуществляется местное самоуправление прямым образом противоречат Конституции РФ и упомянутым положениям ст.ст. 2 и 10 Федерального закона № 131-ФЗ. Мало того, что региональный законодатель не соблюдает установленную федеральным законом терминологию названий видов муниципальных образований, он еще и позволили себе «смешивание» в рамках своего законодательного нормотворчества внутригородской территории города федерального значения как отдельного вида муниципального образования с иными, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ видами муниципальных образований. А законодатели города Санкт-Петербурга смешали виды населенных пунктов с муниципально-территориальным делением, определяемым положениями названного федерального закона. При этом различия в данных категориях уже давно известны не только профессиональным исследователям [7; 8], но и отчетливо разъясняются студентам образовательных учреждений в рамках образовательного курса «Конституционное право» и «Муниципальное право».

Можно и далее приводить примеры «дефектного» законодательного регулирования местного самоуправления региональными властями в городах федерального значения в рамках реализации последними переданных им от федерального центра полномочий устанавливать отдельные особенности организации и осуществления местного самоуправления на территории городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Нарушение принципа правовой определенности (неоднозначность, неясность и противоречивость регулирования) в законодательстве и правоприменительной практике по смыслу последовательно высказываемых Конституционным Судом позиций является недопустимым, поскольку препятствует надлежащему уяснению содержания соответствующих норм и предписаний, открывает перед правоприменителем возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод¹⁰. Совершенно очевидно, что допущенное законодателями городов федерального значения избыточно широкое усмотрение в определении видов муниципальных образований, особых механизмов реализации местного самоуправления на этой же территории явно влечет нарушение не только принципов равенства и верховенства закона, но и гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан в сфере местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблематика качества законодательства о местном самоуправлении не нова. К ней обращались и обращаются многочисленные исследователи [9; 10]. Однако, как правило, акцентом подобных исследований и многочисленных публикаций является раскрытие фактов многочисленных недочетов и противоречий на уровне либо федеральных, либо муниципально-правовых актов. Научных работ и исследований качества регионального законодательства в области местного самоуправления немного, а проблематика дефектности законодательства о местном самоуправлении в городах федерального значения остается до настоящего времени «пробельной» и неисследованной. Не это ли является одной из причин весьма вольного режима реализации государственными властями городов федерального значения своих полномочий в области установления особенностей осуществления местного самоуправления на данных территориях и пассивности органов прокуратуры и юстиции по обеспечению единства правового пространства? Хотелось бы, чтобы настоящее исследование дало хотя бы малый толчок широкому осмыслению заявленной проблематики и побудило уполномоченных представителей государственной власти городов федерального значения к неукоснительному соблюдению положений Конституции РФ и Федерального закона № 131-ФЗ, скорейшему приведению неоднократно упоминаемых в настоящей публикации законов в соответствие с нормами Конституции РФ и федеральных актов.

Список литературы

1. Шугрина Е. С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4 (60). С. 7–14.
2. Ветренко И. А., Шевченко С. А. Специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации: политологический анализ // Вестник Омского университета. Серия: Исторические науки. 2020. Т. 7, № 1 (25). С. 131–141. DOI: [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\).131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1).131-141)

¹⁰ Информация «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)»: одобрено решением Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 дек. 2020 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Ежукова О. А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36–45. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-3-36-45>
4. Упоров И. В. Дублирование нормативного текста в правовых актах: теоретические основы и юридическое значение // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 8 (85). С. 66–71. DOI: <https://doi.org/10.24158/rep.2020.8.12>
5. Чеботарев Г. Н. Федеральное и региональное законодательство: единство и различие // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы : тез. выступлений участников межрегион. науч.-практ. конф. (Тюмень, 19–20 марта 1999 г.) / под ред. Н. П. Марова, В. А. Юдашкина. Тюмень, 1999. С. 5–8.
6. Крохина Ю. А. Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5 (53). С. 70–77.
7. Шурина Е. С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» // Городское управление. 2013. № 1 (198). С. 30–43.
8. Хлуднев Е. И. К вопросу о разграничении понятий «Граница муниципального образования», «Граница населенного пункта» и «Граница административно-территориальной единицы» // Мир науки. 2014. № 2. С. 5.
9. Лютцер В. Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 48–56.
10. Бялкина Т. М. Проблемы качества законодательства в сфере местного самоуправления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 1 (6). С. 61–69.

References

1. Shugrina E. S. Peculiarities of the Organization of Local Self-Government in Certain Territories. *Municipal Law*. 2012;4:7-14. (In Russ.).
2. Vetrenko I. A., Shevchenko S. A. The Specifics of the Organization of Local Self-Government in Certain Territories of the Russian Federation: Political Analysis. *Herald of Omsk University. Series Historical Studies*. 2020;7(1):131-141. DOI: [https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7\(1\).131-141](https://doi.org/10.24147/2312-1300.2020.7(1).131-141) (In Russ.).
3. Ezhukova O. A. Territories with a Special Public and Legal Status as a Factor of the Russian Federal Policy. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;3:36-45. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-3-36-45> (In Russ.).
4. Uporov I. V. Duplication of Normative Text in Legal Acts: Theoretical Basics and Legal Significance. *Society: Sociology, Psychology, Pedagogics*. 2020;8:66-71. DOI: <https://doi.org/10.24158/rep.2020.8.12> (In Russ.).
5. Chebotarev G. N. Federal and State Legislation: Consonance and Difference. In: Marov N. P., Yudashkin V. A. (Eds.). *Five Years of State Legislation: Problems, Experience and Prospects*. Tyumen, 1999. P. 5–8. (In Russ.).
6. Krokhina Yu. A. Law-Making of the Subjects of the Russian Federation in the State-Financed Organizations. *Journal of Russian Law*. 2001;5:70-77. (In Russ.).
7. Shugrina E. S. Correlation of the Concepts of “Municipal District”, “Administrative Division”, “Settlement”. *Urban Management*. 2013;1:30-43. (In Russ.).
8. Khludnev E. I. To the Delimitation of the Concepts of “Municipal Boundaries”, “Boundary Settlement” and “The Boundaries of Administrative-Territorial Unit”. *World of Science*. 2014;2:5. (In Russ.).
9. Lyutzer V. L. Defects of Legislation on Local Self-Government and Arising Law Enforcement Difficulties. *Constitutional and Municipal Law*. 2017;11:48-56. (In Russ.).
10. Byalkina T. M. The Quality Problems in the Local Government Sphere. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2009;1:61-69. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Олег Александрович Кожевников, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (ул. Комсомольская, 21, Екатеринбург, 620066, Российская Федерация), профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45, Екатеринбург,

ABOUT THE AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation (21 Komsomolskaya St., Yekaterinburg, 620066, Russian Federation), Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State University of Economics (62/45 The 8th March/Narodnaya Volya St., Yekaterinburg, 620144,

620144, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>; e-mail: jktu1976@yandex.ru;

Олег Иванович Бекетов, профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России (ул. Комарова, 7, Омск, 644092, Российская Федерация), заведующий кафедрой конституционного и административного права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный работник образования Омской области; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3965-9219>; e-mail: ol_beketov@mail.ru

Russian Federation), Doctor of Law (habilitated degree), Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>; e-mail: jktu1976@yandex.ru;

Oleg I. Beketov, Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Agencies of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation (7 Komarova St., Omsk, 644092, Russian Federation), Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Siberian Law University (12 Korolenko St., Omsk, 644010, Russian Federation), Doctor of Law (habilitated degree), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Education Worker of the Omsk Region; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3965-9219>; e-mail: ol_beketov@mail.ru

Поступила | Received
15.09.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
29.09.2023

Принята к публикации | Accepted
19.11.2023