

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Тульский государственный университет»

Институт права и управления

Кафедра «Государственное и административное право»

## **КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине

«Конституционное право России»

на тему:

**«Общие принципы местного самоуправления в Российской Федерации»**

Дата сдачи «\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 г.

Выполнила: \_\_\_\_\_

студентка гр. 721021 Авдеева Л.А.

Проверил: \_\_\_\_\_

зав. каф. ГиАП, к.ю.н. Евсиков К.С.

Тула 2023

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Фабула Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова».....</b>	<b>7</b>
<b>2. Обзор научной литературы по вопросу общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова».....</b>	<b>22</b>
3.1. Основное содержание позиций сторон .....	22
3.2. Итоговые выводы Конституционного Суда Российской Федерации .....	24
<b>4. Мнения ученых по теме судебного акта .....</b>	<b>26</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>28</b>
<b>Библиографический список .....</b>	<b>30</b>

## Введение

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многогранное явление, которое включает в себя различные подходы к его исследованию. В современной российской науке местное самоуправление определяется как форма народовластия, а также форма публичной власти, которая позволяет территориальным коллективам (по-иному — местным сообществам) при использовании их собственных материальных и финансовых средств самостоятельно, под свою ответственность непосредственно и через органы местного самоуправления, в структуре которых имеются выборные органы, в пределах и в порядке, установленных законодательством, решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы членов данного территориального коллектива<sup>1</sup>. Заслуживает упоминания так же тот факт, что ключевыми для понимания сущности местного самоуправления являются такие основные подходы, как:

1. форма самоорганизации населения;
2. определенный вид деятельности на территории;
3. форма публичной власти<sup>2</sup>.

Местное самоуправление во всех развитых странах признано и закреплено как одна из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован. По словам Судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. С. Бондаря, трехаспектное конституционное значение местного самоуправления обусловлено его сущностью. В первую очередь оно представлено важнейшим институтом гражданского общества в России и в этом качестве — одной из основ конституционного строя Российской Федерации; второй момент — это сегмент народовластия, который является неотъемлемой органической частью политической системы; в-третьих, местное самоуправление можно

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник для вузов. — М.: Проспект, 2009. — 3 С.

<sup>2</sup> Юрьева Г.И., Богатырева Т.Н., Корнев А.В. Муниципальные финансы и бюджетный учет в системе местного самоуправления. — Рязань, 2006. — 24 С.

воспринимать как институт правового положения личности. Это обуславливает богатство нормативно-правового содержания и усложненный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении<sup>3</sup>.

Актуальность исследования выбранной темы обусловлена ролью местного самоуправления как формы народовластия: как было упомянуто выше, местное самоуправление является ключевым институтом гражданского общества в Российском государстве, представляется как одна из основ Конституционного строя Российской Федерации и составляет неотъемлемую часть её политической системы. Местное самоуправление находится на стадии развития и совершенствования в Российском государстве.

Объектом данного исследования являются основополагающие принципы местного самоуправления в Российской Федерации, его функции, источники и основные органы.

Предметом исследования курсовой работы является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»<sup>4</sup>.

Цель настоящего исследования заключается в проведении анализа соответствующих нормативных актов и указанного выше Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, а также научной литературы по данной теме.

Исходя из цели, изложенной выше, были определены следующие задачи:

---

<sup>3</sup> Джагарян А.А., Джагарян Н.В. и др. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям / под ред. Н. С. Бондаря. — М.: Юрайт, 2016. — 145 С.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова» // <http://consultant.ru>.

1. проанализировать фабулу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П;
2. провести обзор научной литературы по вопросу принципов местного самоуправления в Российской Федерации;
3. сделать анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»;
4. исследовать мнения ученых по теме данного судебного акта.

Теоретической основой курсовой работы послужили научные труды и исследования, посвященные изучению местного самоуправления и его принципов, таких авторов, как: Шугрина Е.С., Савин В.И., Хабибуллин А.Р., Савранская О.О. и др.

Для достижения поставленных целей исследования были использованы следующие методы:

1. общетеоретические методы: классификация, аналогия, абстрагирование, анализ и синтез;
2. практические методы: наблюдение, группировка, сопоставление, статистическая обработка данных.

Структура курсовой работы определена предметом, целью и задачами проводимого аналитического исследования. Работа состоит из введения, четырех глав и заключения.

Во введении дано обоснование актуальности выбранной темы исследования, практическая, а также его теоретическая значимость, определена цель и поставлены задачи, был проведен анализ научной и нормативно-правовой базы, составляющей основу для данной курсовой работы.

Первый раздел содержит фабулу выбранного для аналитического исследования Постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Во второй главе была изучена научная литература, тема которой связана с общими принципами местного самоуправления. Третья глава содержит анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова». В четвертой главе курсовой работы было уделено внимание мнениям ученых по теме данного судебного акта.

В заключении подведены итоги исследования и сформированы выводы по изученной в ходе проведенной работы теме.

**1. Фабула Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»**

Проводя анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо в первую очередь провести аналитическое исследование фабулы и уделить должное внимание причине, которая послужила в дальнейшем изданию данного Постановления.

Поводом к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации послужила жалоба гражданина Ю.Г. Ефремова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемого заявителем законоположения, связанного с принципами местного самоуправления, Конституции Российской Федерации.

В качестве фактических обстоятельств по данному делу Конституционный Суд Российской Федерации принял к рассмотрению Постановление администрации о решении Свердловского районного Совета народных депутатов Орловской области о порядке перерасчета пенсии за выслугу лет муниципальным служащим. В результате внесенных изменений размер пенсии гражданина Ефремова за выслугу лет был значительно снижен. Ю.Г. Ефремов указывал, что решение не подлежало опубликованию в районной газете, как это предусмотрено уставом муниципального образования. Судами, в свою очередь, было установлено, что по уставу муниципального образования его решение было обнародовано на одном из стендом в читальном зале центральной районной библиотеки, а также на официальном сайте администрации Свердловского района Орловской области. Неопубликование акта в районной газете было обуславливалось ограниченными возможностями бюджета муниципального

образования. Также суды не усмотрели противоречий положений устава муниципального образования положениям федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предметом рассмотрения по делу являлись пункт 6 части 1 статьи 44, части 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования служат нормативным основанием для решения вопроса об официальном опубликовании (обнародовании) в установленном порядке муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, как условия вступления указанных актов в силу.

По мнению Ю.Г. Ефремова, указанные выше нормы федерального закона содержат противоречие Конституции Российской Федерации, что послужило основанием для его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.

## **2. Обзор научной литературы по вопросу общих принципов местного самоуправления в Российской Федерации**

Местное самоуправление — это важный инструмент, одна из базовых форм гражданского общества, которая позволяет гражданам России непосредственно участвовать в управлении своими населенными пунктами. Функциональность местного самоуправления и его органов важна для обеспечения социального благополучия и экономического развития на уровне регионов и страны в целом.

Понятие «самоуправление», если проводить аналогию со многими терминами в различных социальных науках, точно так же не имеет формально-определенного и единого научного значения: у разных авторов имеется своё видение на данное понятие, и все они неодинаковы. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию было дано еще в XVII веке в Англии (self-government), отсюда заимствовано в прошлом веке государствоведами Германии и России. В соответствии со статьей 3 Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ<sup>5</sup>) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках действующего закона, под свою ответственность и в интересах местного населения<sup>6</sup>. Если затрагивать иные понимания данного термина, важно упомянуть первоначальную редакцию статьи 1 первого Российского Закона «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>7</sup>, где местное самоуправление было определено как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // <http://www.consultant.ru>.

<sup>6</sup> Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36.

<sup>7</sup> Закон РСФСР от 06.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации.

Точно так же, как и дискуссионность данной темы, неоспоримым является плюрализм определений понятия местного самоуправления. Например, Н.А. Игнатюк дает иное понятие — это избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом того или иного муниципального образования органы, осуществляющие функции публичной власти на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией на решение вопросов местного значения, а также могут исполнять некоторые государственные полномочия по поручению органов государственной власти<sup>8</sup>.

В развитие идеи местного самоуправления в Российском государстве были приняты следующие федеральные акты: Указ Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup>, Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>10</sup> и др. В указанных документах заложены контуры самоуправления, они же являются на данный момент основными его источниками. Ведущей задачей построения эффективной финансовой системы в Российской Федерации является децентрализация. Это предполагает и приводит к тому, что между органами государственного управления и органами местного самоуправления происходит перераспределение прав в векторе расширения роли последних. В этой связи нахождение форм и методов усиления автономности органов

---

<sup>8</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. — М.: Юстицинформ, 2008. — 99 С.

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16.08.1996) // <http://consultant.ru>.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями) // <http://www.consultant.ru>.

местного самоуправления имеет важное и, можно сказать, даже фундаментальное значение<sup>11</sup>.

С целью дать наиболее полную характеристику такому государственно-правовому явлению как местное самоуправление, необходимо уделить внимание его существенным признакам. Если толковать местное самоуправление как форму народовластия, то представляется возможным выделение основных черт, которые характеризуют его и его место в системе народовластия<sup>12</sup>:

1. наличие особого объекта управления — муниципального образования. Муниципальное образование — это территориально-политическая организация населения в городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории городов федерального значения, предназначенной для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с общностью проживания граждан;
2. особое место в системе демократического механизма управления государством, а также обществом. Особенность местного самоуправления как элемента политической системы заключается в его государственно-общественном характере.

Местное самоуправление наделено признаками института государственной власти, несмотря на то что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. К таким признакам можно отнести:

1. право на издание особых правовых актов, которые являются обязательными для исполнения всеми органами, организациями и гражданами, находящимися на территории данного муниципального образования. Отличительная черта этих актов от актов органов

---

<sup>11</sup> Аминов И.Р. Взаимодействие государства и местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. — 2016. — № 19-2. — 239 С.

<sup>12</sup> Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Проспект, 1997. — 95 С.

государственной власти заключается в более узком пространственном действии, но в этом отношении можно провести аналогию с актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действующих только в пределах закрепленной в гипотезе данного нормативного акта части территории Российской Федерации;

2. законодательно закрепленное санкционирование неисполнения или ненадлежащее исполнение правовых актов местного самоуправления;
3. право на установление местных налогов и сборов;
4. право на создание муниципальных органов, предназначенных для охраны общественного порядка.

Важной особенностью местного самоуправления как формы самоорганизации граждан является наличие признаков общественного института. Среди них выделяют:

1. особый способ определения структуры органов местного самоуправления и разделения полномочий между органами: устанавливается не законодательством, а населением самостоятельно;
2. круг вопросов, которые относятся к предметам ведения местного самоуправления, подлежат решению посредством местных референдумов и сходов граждан;
3. население того или иного муниципального образования наделено правом на законотворческую инициативу;
4. особая форма участия в осуществлении местного самоуправления — территориальное общественное самоуправление: так именуется самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в пределах собственной ответственности;
5. предоставление населению права на участие в осуществлении местного самоуправления, которое выражается в любых формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

Такой своеобразный двойственный характер местного самоуправления вызван его природой. Местное самоуправление как наиболее приближенная к населению власть возникает из необходимости регулировать отношения на той или иной локальной территории с целью наиболее полно обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения. В деятельности местного самоуправления особо следует отметить соотношение властного и хозяйственного начал.

Необходимо констатировать тот факт, что самой природе самоуправления больше отвечают формы непосредственного народовластия, такие, как референдум, выборы, сходы. Правоведами И.В. Выдриным, А.Н. Кокотовым выделяются следующие виды непосредственного (прямого) волеизъявления на местах:

1. самозаявление гражданами своих запросов;
2. самореализация гражданами собственных запросов;
3. участие граждан в отправлении органами местного самоуправления властно-управленческих функций;
4. контроль со стороны граждан за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц<sup>13</sup>.

Мировая практика демонстрирует существование большого количества вариаций форм устройства местного самоуправления, исторически сформированных под воздействием не только объективных, но и субъективных условий. Развитие форм, также методов местного самоуправления происходит в процессе развития и формирования и гражданского общества. Благодаря данному фактору имеющиеся в настоящий момент виды моделей местного самоуправления в данных государствах наиболее всесторонне адаптированы к местным традициям, культуре, менталитету жителей, степени финансового формирования государства также иным обстоятельствам. Работоспособность местного самоуправления

---

<sup>13</sup> Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. — М.: Норма, 1999. — 288 С.

определяется как способность муниципальных органов управления государственными, социальными и экономическими процессами на своей территории в рамках предоставленных им полномочий. Эффективность местного самоуправления является продуктивностью деятельности муниципальных органов. При этом элементами эффективности могут быть качество и количество оказываемых услуг, уровень удовлетворенности жителей услугами и другие показатели.

Для оценки работоспособности местного самоуправления необходимо проводить анализ организации и функционирования муниципальных органов управления. При этом следует обратить внимание на следующие факторы:

1. правовые аспекты: учет соответствия муниципальных органов управления нормативно-правовым актам и законодательству Российской Федерации;
2. организационные аспекты: анализ организации и работы муниципальных органов управления, оценка кадрового потенциала и профессионализма руководящего состава;
3. финансовые аспекты: учет финансовых аспектов организации местного самоуправления, проверка баланс доходов и расходов и т.д.;
4. социальные аспекты: анализ уровня удовлетворенности жителей оказываемыми муниципальными услугами, проверить наличие социальной направленности деятельности, которой занимаются органы местного самоуправления.

Говоря о принципах местного самоуправления, необходимо упомянуть о том, что местное самоуправление осуществляет своё функционирование с опорой на основные общие для всех принципы — основополагающие идеи, в которых отражены его сущностные признаки. Они определяют требования к его организации и деятельности. Несмотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ носит название закона «Об общих принципах

организации местного самоуправления»<sup>14</sup>, сами принципы не имеют четкого представления в указанном законе, поскольку они не являются юридическими нормами, а определяются лишь как общепризнанные положения<sup>15</sup>. В связи с тем, что вышеуказанный перечень общих принципов организации местного самоуправления не изложен в данном Федеральном законе, правоведы и ученые отразили их в своих научных трудах. Определение основополагающих принципов местного самоуправления связано с именами О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева. Ими приводится ряд этих общих принципов, на основе которых построено местное самоуправление:

1. самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В ст. 130 Конституции Российской Федерации содержится призыв местного самоуправления к обеспечению независимого решения населением вопросов местного значения<sup>16</sup>. В круг локально значимых вопросов входят вопросы, непосредственно гарантирующие средства для существования населения. Вопросы, которые связаны с организацией и реализацией местного самоуправления, прямо регламентируются муниципальными правилами данной процедуры, прописанной в уставе муниципального образования;
2. организационная изолированность органов местного самоуправления в системе управления и взаимодействия с властью в процессе реализации общих задач и мероприятий;
3. соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления определенному кругу его полномочий. Статьей 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления вправе самостоятельно составлять,

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>.

<sup>15</sup> Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // М.: Юрист. — 2007. — № 9. — 57 С.

<sup>16</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.consultant.ru>.

- утверждать и исполнять местный бюджет, а также устанавливать местные налоги и сборы;
4. ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местные органы власти и должностные лица подотчетны населению данного муниципального образования;
  5. многообразие форм организации осуществления гражданами местного самоуправления. Российская Федерация охарактеризована несколькими причинами организации и осуществления местного самоуправления. Первостепенную важность имеет ключевое влияние федеративного устройства государства на организацию местного самоуправления в Российской Федерации. В соответствии со статьей 72 Конституции совместная юрисдикция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предусматривает установление общих принципов организации местного самоуправления. В рамках этого субъекты, формирующие Российскую Федерацию, самостоятельно организуют местное самоуправление, если говорить о более детальном рассмотрении его структуры. В качестве примера была рассмотрена Конституция Республики Башкортостан, в которой закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий (а именно составление, утверждение и исполнение бюджета, решение вопросов местного значения и т.д.) самостоятельно<sup>17</sup>. Во-вторых, Российская Федерация — многонациональное государство, в котором многие регионы, сформированные в соответствии с этно-национальным признаком, отличаются своей оригинальностью, самобытностью, историческим развитием и местными традициями. Все эти факты играют

---

<sup>17</sup> Аббазова Г.Р., Азнагулова Г.М., Аминов И.Р., Анисимов В.А. Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан; под редакцией З.И. Еникеева. — Уфа: Китап, 2018. — 72 С.

- огромную, почти решающую роль в установлении формы, организации и способах реализации местного самоуправления<sup>18</sup>;
6. соблюдение прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении организации местного самоуправления органами местного самоуправления и должностными лицами должны быть учтены интересы личности и гражданина, их законные права и свободы;
  7. законность в организации и деятельности местного самоуправления. Предполагается, что местные органы власти и должностные лица должны функционировать лишь в рамках действующего законодательства, не противореча ему;
  8. гласность деятельности местного самоуправления. Местное самоуправление, если рассматривать его в аспекте института власти, наиболее приближенного к населению, не функционирует столь успешно в условиях закрытости. В этом отношении деятельность органов местного самоуправления должна быть построена на основе публичности и широкой информированности граждан, тесного общения с местным сообществом, опираться на его мнение. Принцип гласности не является однородным и включает в себя:
    - а) обязательность публикации законов и нормативно-правовых актов;
    - б) обеспечение способности населения контролировать администрирование и управление на всех уровнях, способность граждан влиять на выработку решений, касающихся их интересов, прав и свобод;
    - в) обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечить возможность любому гражданину знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека, а также получать другую полную и

---

<sup>18</sup> Савин В.И. Местное самоуправление в системе публичной власти России // Среднерусский вестник общественных наук. — 2017. — №3. — 4 С.

достоверную информацию о деятельности органов местного самоуправления;

г) обязанность органов местного самоуправления и должностных лиц отвечать на содержание обращений граждан в течение месячного срока;

9. неоднородность деятельности местного самоуправления: сочетание коллегиального и единоличного начал. Этот принцип по своей природе, как и вышеупомянутый принцип гласности, имеет неоднородную структуру и включает в себя:

а) обязательное присутствие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований;

б) коллективная процедура для работы выбранного органа. Гарантия коллегиальности — требование кворума;

в) свобода определения в уставе организации и деятельности других местных органов власти;

10. государственная гарантия местного самоуправления.

Кроме перечисленных принципов, представляют интерес попытки различных исследователей-правоведов выделить свои, не получившие правового оформления принципы местного самоуправления, такие, например, как:

1. наличие основных обязанностей и полномочий государства по вопросам организации местного самоуправления;

2. принципы создания муниципальных образований;

3. демократические формы организации, порядка образования и содержания деятельности органов местного самоуправления;

4. стабильность установленных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом прав местного самоуправления;

5. право наделения муниципальных органов отдельными теми или иными государственными полномочиями;

6. обязательность исполнения актов местного самоуправления;

7. ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;
8. поднадзорность и подконтрольность государству органов местного самоуправления и их должностных лиц;
9. принцип солидарности и субсидиарности, взаимодействия и сотрудничества органов местного самоуправления с органами государственной власти в вопросах обеспечения жизнедеятельности населения.

Говоря об организации местного самоуправления в Российской Федерации, необходимо затронуть тему моделей устройства и организации его органов.

«Территориальная» модель местного самоуправления включала в себя одноуровневые структуры органов государственной власти субъекта Российской Федерации для республик, краев, областей и органов местного самоуправления в наиболее крупных городах и административных районах. Территориальные единицы ниже районного уровня не обладали правами и полномочия муниципалитетов. У них не имелось бюджета, собственности, органов самоуправления соответственно.

Если говорить о «поселенческой» модели местного самоуправления, то применительно к ней имела уже как бы двухуровневая структура органов государственной власти субъектов Российской Федерации для республик, краев, областей, а также административных районов, и одноуровневая структура органов местного самоуправления. Территориальные единицы ниже районного уровня также обладали всеми правами на местное самоуправление, были наделены собственностью, бюджетом, избранными органами.

Практика применения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выявила следующие проблемы, которые являются преградой для развития местного

самоуправления и эффективного предоставления на местном уровне бюджетных услуг населению:

1. неопределенная территориальная организация местного самоуправления;
2. отсутствие структурной четкости в определении круга вопросов местного значения;
3. отсутствие разграничения доходных источников между «вложенными» муниципальными образованиями;
4. возложение на местные бюджеты нефинансируемых мандатов;
5. непрозрачность финансовых взаимоотношений с региональными органами власти.

Однако, несмотря на заданные цели, местное самоуправление в России сталкивается с рядом проблем, которые затрудняют эффективную реализацию полномочий муниципальных органов. Проблемы, связанные с реализацией местного самоуправления в России, можно разделить на несколько групп:

1. ограниченность полномочий местных органов управления. Одним из ключевых проблем местного самоуправления в России является ограничение полномочий местных органов управления. Законодательство очень жестко регламентирует функции муниципальных органов, что не позволяет им полноценно влиять на процессы в своих территориях;
2. ограниченность финансового ресурса. Другой важный фактор, затрудняющий развитие местного самоуправления в России, — это ограниченный финансовый ресурс. Недостаточное финансирование муниципальных образований приводит к ограниченным возможностям в реализации проектов, повышении уровня благоустройства и инфраструктуры;
3. недостаточная забота о социальных проблемах, отсутствие должного количества уделенного им внимания. Ещё одной важной проблемой является недостаточная забота местных властей о социальных

проблемах населения. Низкий уровень социально-экономического развития муниципалитетов становится причиной медленного развития регионов в целом;

4. низкий уровень профессионализма муниципальных руководителей. Профессиональная неподготовленность муниципальных руководителей — это еще одна причина, затрудняющая реализацию местного самоуправления в России. Это может влиять на качество принимаемых решений и на эффективность деятельности муниципальных органов.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что, основываясь на вышеизложенных принципах, местное самоуправление понимается как самостоятельная организация деятельности граждан, которая самостоятельно обеспечивает решение вопросов местного значения. Стоит отметить также, что очевидной является важность развития органов местного самоуправления как минимум с позиций становления и укоренения демократических принципов в нашем обществе.

Местное самоуправление, невзирая на значительные и весьма явные отличия от других институтов самоуправления (самоуправления народа, постоянных и временных объединений граждан, принципа самоуправления в деятельности всех властных органов), тем не менее имеет с ними целый ряд общих черт, которые четко прослеживаются. Поэтому есть основания говорить о местном самоуправлении как о части демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в современном государстве.

### **3. Анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»**

#### **3.1. Основное содержание позиций сторон**

Для того чтобы точно определить позиции сторон, необходимо прибегнуть к более подробному изучению деталей дела. Как следует из материалов дела, бывший заместитель главы администрации Свердловского района Орловской области Юрий Ефремов предпринял две попытки обжалования в судах решение Свердловского районного Совета народных депутатов по вопросу о порядке перерасчета пенсии за выслугу лет муниципальным служащим. В результате внесенных изменений размер его пенсии за выслугу лет был значительно снижен, а именно с 31 574 рублей 97 копеек до 3 423 рублей. Судами не было обнаружено противоречие положений устава муниципального образования положениям федерального закона после указания гражданина Ефремова на неопубликование информации по завершении судебных заседаний. Ю.Г. Ефремов принял решение к оспариванию решения судов, поскольку отметил противоречие пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституции Российской Федерации. Мнением заявителя является то, что оспариваемые им положения вышеуказанного Федерального закона позволяют органам местного самоуправления не публиковать официально для всеобщего сведения муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а потому не соответствуют статье 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Конституционным Судом Российской Федерации было подчеркнуто, что Конституцией не допускается применение нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. Официальным опубликованием муниципального правового акта признается первая публикация его полного текста в официальном периодическом печатном издании соответствующего муниципального образования, а также дополнительно в официальном издании в сети Интернет. В качестве такого сетевого издания может использоваться также официальный сайт муниципального образования, но в этом случае он должен пройти регистрацию как СМИ. Руководствуясь этими разъяснениями, после рассмотрения одного из административных дел Ю.Г. Ефремова, суды пришли к выводу, что обнародование оспариваемого муниципального нормативного правового акта посредством размещения его на стенде в читальном зале районной библиотеки и на официальном сайте местной администрации достаточно для признания факта его вступления в силу, поскольку муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступившие в силу на момент вступления в силу данного Постановления и в течение двух лет после его вступления в силу (но не позднее внесения изменений в устав муниципального образования в соответствии с данным Постановлением) и обнародованные без их официального опубликования в порядке, установленном уставом муниципального образования, признаются действующими с момента их первоначального обнародования. Данные акты могут быть признаны судами недействующими по мотиву нарушения порядка их опубликования, только если будет установлено, что населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивают данные акты, не была обеспечена возможность ознакомиться с их содержанием, а муниципальные нормативные правовые акты, которые вступят в силу в течение двух лет после вступления данного Постановления в силу, — также в

случае, если на момент вступления данного Постановления в силу в муниципальном образовании определен источник официального опубликования муниципальных правовых актов, но они в нем не опубликованы.

### **3.2. Итоговые выводы Конституционного Суда Российской Федерации**

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>19</sup>, Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать пункт 6 части 1 статьи 44, части 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они, обязывая муниципальные образования в своих уставах определить порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не предполагают вступления таких актов в силу без их официального опубликования и при этом наделяют муниципальные образования полномочием самостоятельно предусмотреть в интересах граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов дополнительные способы их обнародования.
2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального

---

<sup>19</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 01.12.2021) // <http://www.consultant.ru>.

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление подлежит исполнению с учетом особенностей, определенных Конституционным Судом Российской Федерации в пункте 5 его мотивировочной части.
4. Судебные акты по делу по административному исковому заявлению гражданина Ефремова Юрия Георгиевича о признании частично не действующими частей 4 и 5 статьи 48 Устава Свердловского района Орловской области, вынесенные на основании пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

#### 4. Мнения ученых по теме судебного акта

№	Автор(ы)	Цитата	Ссылка на публикацию	Название источника
1	Чиглинцева Наталья Викторовна	Органы местного самоуправления в своей ежедневной деятельности, опираются на нормы муниципального права, положения которых в своей основе базируются на принципах местного самоуправления. Тем самым на практике принципы местного самоуправления должны быть максимально конкретно и понятно сформулированы, поскольку это обеспечит качественное исполнение правоприменителем норм муниципального права. Добросовестное исполнение принципов местного самоуправления позволяет уменьшить пробелы в законодательстве, так как они служат «прикрытием» для любых возможных случаев несовершенства правового регулирования и значимость указанных принципов, как в теории, так и на практике, невозможно умалить. Соответственно, это позволяет сократить количество правонарушений на местах. Вопрос о единой классификации принципов местного самоуправления в научной литературе является открытым и требует более детального изучения, для расширения и развития жизненно важных направлений развития муниципальных образований в Российской Федерации.	<a href="https://cyberleninka.ru/article/n/protsedura-obrazovaniya-novyh-subektov-rossiyskoj-federatsii">https://cyberleninka.ru/article/n/protsedura-obrazovaniya-novyh-subektov-rossiyskoj-federatsii</a>	Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 2-3.
2	Гаврилов Николай Петрович, Санин Константин Васильевич	Очевидна важность развития органов местного самоуправления хотя бы с позиций становления демократических принципов в нашем обществе. Для этого, с нашей точки зрения, необходимо: постоянное и активное участие СМИ не только в предвыборный период; широкая информационная помощь депутатам, включая возможности бесплатного повышения квалификации, прежде всего в сфере экономических и юридических знаний; широкое развитие территориального местного самоуправления как первичной школы местного самоуправления; законодательно закрепить возможность работы необходимого числа депутатов муниципального совета на постоянной основе, а не 10% от общего числа, как закреплено в новом законе; пользоваться только западным принципом построения системы власти «снизу – вверх», а не «сверху – вниз», которая является преобладающей в настоящее время в нашей стране.	<a href="https://cyberleninka.ru/article/n/o-mestnom-samoupravlenii-2">https://cyberleninka.ru/article/n/o-mestnom-samoupravlenii-2</a>	Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2004. № 17.
3	Козлова Татьяна Захаровна	Чем можно объяснить отсутствие реализации Закона о местном самоуправлении? Прежде всего, невысоким привлечением граждан в активную деятельность в местах их проживания, т.е. граждане мало принимают участия в решении значимых проблем своей жизни. А это могут быть вопросы экологические чистота территории), хозяйственные (какой магазин строить на их территории), градостроительные (в городе) и ряд других проблем в повседневной жизни людей.	<a href="https://cyberleninka.ru/article/n/k-istorii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-ot-komitetov-mestnogo-samoupravleniya-v-moskve-k-sovremennomu-mestnomu-samoupravleniyu">https://cyberleninka.ru/article/n/k-istorii-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii-ot-komitetov-mestnogo-samoupravleniya-v-moskve-k-sovremennomu-mestnomu-samoupravleniyu</a>	Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3.
4	Елькина Александра Вячеславовна	Как элемент системы местного самоуправления органы местного самоуправления, находятся в постоянной связи с иными элементами системы. Во-первых, это их связь с интересами населения, так как местное самоуправление —	<a href="https://cyberleninka.ru/article/n/organy-mestnogo-samoupravleniya-">https://cyberleninka.ru/article/n/organy-mestnogo-samoupravleniya-</a>	Вестник Московского университета

		<p>это самая близкая к людям форма власти, отражающая потребности, ожидания и мнения граждан. Во-вторых, сферой интересов населения является инфраструктура соответствующих муниципальных образований. В системе местного самоуправления важны именно общие, локальные условия функционирования жизнедеятельности людей, которые служат связью между элементами системы местного самоуправления. Исторически сложилась ситуация, когда органы власти на местах не всегда имеют возможность организовать деятельность по своим предметам ведения. В-третьих, внутренние связи между элементами системы местного самоуправления обусловлены также их различным предназначением и участками применения. Элемент является внутренней организующей частью системы. Элементы являются всегда относительно самостоятельными и, если они существуют, то существует и система. Элементы системы местного самоуправления взаимодополняют друг друга, и там, где, например, деятельность органов местного самоуправления оказывается неэффективной из-за слишком мелкого масштаба поставленных задач или необходимости высокой степени дифференциации их решения, на помощь приходят органы территориального общественного самоуправления</p>	<p>element-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-obschaya-harakteristika</p>	<p>МВД России. 2012. № 7.</p>
5	<p>Филина Мария Андреевна</p>	<p>Провозглашенные Европейской хартией местного самоуправления принципы организации и деятельности местной власти далеко не всегда претворяются в жизнь так, как это изначально планировалось создателями хартии. К сожалению, в России на сегодняшний день многие из них так и остаются скорее идеалом, чем каждодневной реальностью...</p>	<p><a href="https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimost-mestnogo-samoupravleniya-evropeyskie-idealy-i-rossiyskaya-deystvitelnost">https://cyberleninka.ru/article/n/nezavisimost-mestnogo-samoupravleniya-evropeyskie-idealy-i-rossiyskaya-deystvitelnost</a></p>	<p>Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2.</p>

## Заключение

Цель данной курсовой работы можно считать достигнутой: было проведено аналитическое исследование соответствующих нормативных правовых актов — Постановления Конституционного Суда от 27.05.2021 № 23-П, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также проанализирована и изучена научная литература по теме текущего исследования.

Были выполнены следующие поставленные задачи:

1. проанализирована фабула Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П;
2. проведен обзор научной литературы по вопросу принципов местного самоуправления в Российской Федерации;
3. сделан анализ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»;
4. исследованы мнения ученых по теме данного судебного акта.

Итак, находясь на этапе подведения общих итогов, стоит сказать о том, что под системой местного самоуправления принято понимать совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую действующей Конституцией Российской Федерации власть, решает исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

Результаты исследования показали, что местное самоуправление играет важную роль в жизни общества и государства, обеспечивая максимально возможную гражданскую активность и демократию на местном уровне. Однако, для эффективного функционирования местного самоуправления необходимо учитывать множество экономических, политических и социальных факторов. Для реального обеспечения финансовой свободы органов местного самоуправления требуется выполнение некоторых требований к формированию бюджетных средств, таких как достаточность финансовых средств и устойчивость источников доходов<sup>20</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что основные принципы местного самоуправления в Российской Федерации играют важную роль в обеспечении прав субъектов местного самоуправления и формировании демократических механизмов управления на местном уровне. Однако, для их эффективного функционирования необходима грамотная организация и управление местными ресурсами, а также максимальное вовлечение граждан в процесс местного самоуправления.

---

<sup>20</sup> Филина М.А. Независимость местного самоуправления: европейские идеалы и Российская действительность // Вестник БГУ. — 2011. — № 2. — 251 С.

## Библиографический список

### Источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.consultant.ru>.
2. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 01.12.2021) // <http://www.consultant.ru>.
4. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями) // <http://www.consultant.ru>.
5. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // <http://www.consultant.ru>.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>.
7. Закон РСФСР от 06.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29.
8. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 16.08.1996) // <http://consultant.ru>.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6

части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова» // <http://www.consultant.ru>.

### Литература

10. Аббазова Г.Р., Азнагулова Г.М., Аминов И.Р., Анисимов В.А. Историко-правовой комментарий к Конституции Республики Башкортостан; под редакцией З.И. Еникеева. — Уфа: Китап, 2018. — 728 с.
11. Аминов И.Р. Взаимодействие государства и местного самоуправления в Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. — 2016. — № 19-2. — 239-242 С.
12. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. — М.: Норма, 1999. — 288 с.
13. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. и др. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям / под ред. Н. С. Бондаря. — М.: Юрайт, 2016. — 356 с.
14. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. — М.: Юстицинформ, 2008. — 319 с.
15. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Проспект, 1997. — 428 с.
16. Савин В.И. Местное самоуправление в системе публичной власти России // Среднерусский вестник общественных наук. — 2017. — №3. — 150-155 С.
17. Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // М.: Юрист. — 2007. — № 9. — 57-60 С.

18. Филина М.А. Независимость местного самоуправления: европейские идеалы и Российская действительность // Вестник БГУ. — 2011. — № 2. — 250-254 С.
19. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник для вузов. — М.: Проспект, 2009. — 672 с.
20. Юрьева Г.И., Богатырева Т.Н., Корнев А.В. Муниципальные финансы и бюджетный учет в системе местного самоуправления. — Рязань, 2006. — 484 с.