ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Дата поступления рукописи в редакцию: 15.09.2026 г. DOI: 10.24412/2076-1503-2026-10-114-122
Дата принятия рукописи в печать: 29.10.2026 г.

ОВЧИННИКОВ Иван Иванович,
профессор департамента публичного права
НИУ «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
e-mail: iovchinnikov@hse.ru

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ)

Аннотация. *Актуальность исследования обусловлена научными и практическими задачами развития современного местного самоуправления.*

В статье проводится сравнительный анализ развития законодательных установлений о субъектах компетенционных правоотношений в местном самоуправлении, раскрывается роль муниципальных образований в реализации компетенции местного самоуправления в различные периоды его становления в нашей стране, исследуется субъектность населения, органов и должностных лиц местного самоуправления в системе муниципальных компетенционных правоотношений.

Осуществляемое в нашей стране в последние годы систематическое обновление законодательства о местном самоуправлении позволяет выявить общую тенденцию к отнесению наиболее важных компетенций к ведению муниципальных образований, а роль самоуправляющегося населения и органов местного самоуправления как бы вторична. Новый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» определил муниципальное образование в качестве публично-правового образования, что актуализирует необходимость анализа его сущности и компетенционных возможностей в условиях функционирования единой системы публичной власти.

В статье акцентируется внимание на дальнейшем совершенствовании правовых основ муниципальной компетенции, необходимости расширения различных форм вовлечения граждан в решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Ключевые слова: *компетенция местного самоуправления; муниципальное образование; предметы ведения; полномочия; население; публично-правовое образование; органы местного самоуправления; субъекты местного самоуправления.*

Для цитирования: *Овчинников И. И. Компетенция местного самоуправления (дискуссионные аспекты оптимизации правового регулирования) // Образование и право. 2026. № 10. С. 114–122.*

OVCHINNIKOV Ivan Ivanovich,
Professor, Department of Public Law,
National Research University Higher School of Economics,
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the
Russian Federation

COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT (PROBLEMS OF OPTIMIZATION OF LEGAL REGULATION)

Annotation. *The relevance of the study is due to the scientific and practical tasks of the development of modern local self-government.*

The article conducts a comparative analysis of the development of legislative provisions on the subjects of competence legal relations in local self-government, reveals the role of municipalities in the implementation of the competence of local self-government in different periods of its formation in our country, studies the subjectivity of the population, bodies and officials of local self-government in the system of municipal competence legal relations.

The systematic updating of the legislation on local self-government in our country in recent years makes it possible to identify a general trend towards the attribution of the most important competencies of the municipal level to municipalities, and not to the self-governing population and local self-government bodies. The new Federal Law of March 20, 2025 No 33-FZ "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" defined a municipality as a public legal entity, which actualizes the need to analyze its essence and competence capabilities in the context of the functioning of a unified system of public authority.

The article focuses on the further improvement of the legal framework of municipal competence, the need to expand various forms of involvement of citizens in solving issues of direct support of the population.

Key words: *competence of local self-government; municipality; subjects of jurisdiction; powers; population; public-legal entity; local self-government bodies; subjects of local self-government.*

For citation: *Ovchinnikov I. I. Competence of local self-government (problems of optimization of legal regulation). Education and law. 2026;(10):114–122. (In Russ.).*

Российский и зарубежный опыт организации местного самоуправления показывает, что деятельность государственной власти может быть эффективной только при условии, что она основывается на жизнеспособной системе самоорганизации населения. Почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы, реализуются в деятельности местных сообществ. Население ощущает результаты государственной политики и оценивают ее, прежде всего, через призму удовлетворения своих жизненных потребностей и интересов. Самоуправление формирует основы понимания людьми своей причастности к осуществлению власти на местном уровне, собственной ответственности за непосредственное решение вопросов обеспечения своей жизнедеятельности на территории проживания [2].

С переходом нашей страны в конце 80-х - начале 90-х годов XX века к организации местного самоуправления, его компетенция стала важнейшим началом реализации публично-властного характера местного самоуправления, осуществления его задач и функций средствами организационного, финансово-экономического и правового характера [4, с. 249-250; 5, с.22].

В последующем государство стало более предметно определять систему взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. Включение органов местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, в единую систему публичной власти (ст. 132 Конституции РФ) позволяет создать модель, с помощью которой гарантируются самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, необходимая материально-финансовая база и, вместе с тем, сохраняется возможность влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления, усиливается их взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Уяснение потенциала этой, по сути, новой модели, ее особенностей и тенденций развития нуждается во всестороннем и системном изучении. Необходимы правовая оценка тех инструментов, посредством которых она вводится, установление степени их соответствия нормам Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, учет практики реализации компетенции местного самоуправления. Важно определить, позволяет ли современная модель обеспечить реальную эффективность местной власти, создает ли она возможность решения вопросов местного значения на основе принципов самоорганизации, саморегулирования и самоконтроля, с одной стороны, и приведет ли она к образованию единого и эффективного механизма управления как в центре, так и на местах - с другой.

Компетенцию местного самоуправления [6, с. 57] классифицируют по различным основаниям:

по форме закрепления различают:

- конституционные полномочия местного самоуправления, изложенные в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации (например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, ст. 130 Конституции РФ);

- законодательные полномочия, закрепленные в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, в отраслевых законах;

- уставные полномочия, закрепленные в уставах муниципальных образований;

- регламентные полномочия, предусмотренные в регламентах представительных органов и местных администраций;

2) по форме деятельности выделяют видовые полномочия, или обусловленные операционным делением (по руководству, управлению, решению, участию, организации, разработке, координации, контролю и др.). Полномочия этой группы различным образом комбинируется при любом виде деятельности муниципальных органов;

3) по содержанию различают представительские, нормотворческие, организационно-распорядительные, контрольные, то есть те полномочия, посредством которых местная власть выполняет соответствующие функции представительского, правотворческого, управленческого и контрольного свойства.

Основу правового регулирования компетенционных аспектов местного самоуправления составляют конституционные положения о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст.130 Конституции РФ). Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. Кроме того, они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их исполнения материальных и финансовых средств (ст. 132). Отражены в Конституции РФ и основные формы осуществления гражданами местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления [5].

Закрепленные Конституцией РФ самостоятельность и организационная обособленность местного самоуправления от органов государственной власти сформировали в юридической науке различные взгляды на пределы конституционного закрепления правомочий местного самоуправления. Придавая местному самоуправлению не менее важную роль, чем иным институтам демократической системы общества [3, с. 20], многие исследователи отмечают проблемы при определении объема компетенции, ее разграничении между субъектами муниципально-правовых отношений и способами правового закрепления.

На современном этапе муниципальной реформы в нашей стране анализ роли и места таких субъектов муниципально-правовых отношений как население, муниципальное образование, органы местного самоуправления в реализации компетенции местного самоуправления становится актуальной научной задачей. Ее постановка обусловлена, в частности, тем, что за весь период организации местного самоуправления в нашей стране за субъектами муниципально-правовых отношений законодательно по-разному закрепляются составляющие общепризнанную структуру компетенции: *предметы ведения* (сферы деятельности, вопросы местного значения) и *полномочия* (права и обязанности субъектов по предметам ведения).

Определенные выводы можно сделать, принимая во внимание основополагающие документы в области местного самоуправления. Так, Европейская хартия местного самоуправления исходит из того, что под местным самоуправлением понимается *право и реальная способность органов местного самоуправления* регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения… Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой *форме прямого участия граждан*, если это допускается законом [7]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что участие населения в местном самоуправлении и, следовательно, в реализации компетенции местного самоуправления в европейских странах носит ограниченный характер.

Важно выяснить и роль муниципального образования в осуществлении компетенции местного самоуправления.

В научной литературе нашло поддержку суждение о том, что муниципальное образование, как территория, в границах которой население и (или) органы местного самоуправления осуществляют решение вопросов местного значения, должно усиливать свое самостоятельное значение в муниципальных компетенционных правоотношениях [1, с. 56-129].

Вместе с тем, как отмечалось, в статье 130 Конституции РФ акцентируется внимание на том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение *населением* вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] местное самоуправление – форма осуществления народом своей

власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ и действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность *решение населением непосредственно и (или) через органы местного* самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (часть 2 ст. 1). Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [9] (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) определяет местное самоуправление как форму самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах установленных Конституцией Российской Федерации и законами полномочий.

Таким образом, напрашивается вполне вывод о том, что если самоуправляется проживающее на определенной территории население, которое непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решает вопросы местного значения, то и перечень этих вопросов необходимо отнести к ведению населения и (или) органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Представляется, что такой подход не противоречит и международным стандартам, закрепленным, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением Ю. А. Тихомирова, считавшего, что главным социальным и правообразующим источником компетенций всех видов является народ [6, с.52].

Анализ предшествующего законодательства позволяет выявить основные способы закрепления института компетенции на местном уровне.

В советский период с учетом действовавшего принципа полновластия Советов компетенция местных органов государственной власти всегда рассматривалась в качестве одного из главных, стержневых элементов организации и функционирования их системы. Например, Законом РСФСР «О районном Совете народных депутатов РСФСР» [10] подробно закреплялись права и обязанности не района, как административно-территориальной единицы, а конкретно районного Совета народных депутатов в различных отраслях и сферах деятельности: планирования, учета и отчетности; бюджетно-финансовой работы; сельского хозяйства; землепользования, водопользования, лесного хозяйства, использования недр и охраны природы; промышленности; строительства, планировки и застройки; дорожного строительства, транспорта и связи; жилищного, коммунального хозяйства и благоустройства; торговли и общественного питания; бытового обслуживания; народного образования; культурно-просветительной работы; здравоохранения, физической культуры и спорта; труда и подготовки кадров; социального обеспечения; обеспечения социалистической законности, охраны государственного и общественного порядка, прав граждан, осуществления народного контроля; оборонной работы.

Следует отметить, что по каждому направлению деятельности формулировки полномочий районного Совета: «руководит», «осуществляет контроль», «принимает решения», «утверждает», «содействует», «назначает», «организует», «оказывает помощь», «регистрирует», «обеспечивает», «рассматривает» и др. позволяли депутатам, работникам исполнительного комитета Совета четко представлять вид и форму их конкретных действий и необходимых актов.

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [11] закреплял основы определения компетенции *органов* местного самоуправления, которые наделялись законодательством собственной компетенцией с учетом возможности ее самостоятельной реализации на первичном территориальном уровне (сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Однако в законе весьма лаконично излагались экономическая и финансовая основы местного самоуправления и лишь отдельные полномочия органов местного самоуправления в указанных сферах.

В Российской Федерации первый в области местного самоуправления Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [12] был принят 6 июля 1991 г. Он также закреплял принципы определения компетенции *органов* местного самоуправления, акцентируя внимание на подробном урегулировании компетенции местных Советов и местной администрации различных территориальных уровней в сферах хозяйственного и социально-культурного строительства. Кроме того, в Законе перечислялись вопросы, решаемые исключительно представительным органом на сессии Совета, полномочия председателя Совета, заместителя председателя Совета, постоянных комиссий Совета, главы местной администрации. Представляется, что с точки зрения детальной проработки в законе предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, была создана хорошая основа для их практической реализации.

Иной подход к закреплению компетенции местного самоуправления был предложен Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации» [13]. В нем не была учтена сложившаяся к этому времени практика подробного изложения вопросов местного значения и полномочий, применительно к органам местного самоуправления различных территориальных уровней. В ст. 6 Закона к ведению *всех муниципальных образований* был отнесен единый перечень предметов ведения (вопросов местного значения), а также и отдельные государственные полномочия, которыми могли наделяться органы местного самоуправления. Однако конкретные полномочия для осуществления указанных вопросов местного значения законом не были предусмотрены.

Очевидно, что такой способ закрепления компетенции нельзя признать удачным, поскольку не мог быть единым перечень вопросов местного значения для разных муниципальных образований, прежде всего, из-за существенных различий в объеме местных дел и в возможностях решения вопросов местного значения. Поэтому дальнейшее разграничение этих вопросов между муниципальными образованиями осуществлялось уже законами субъектов Российской Федерации, с последующим отражением в уставах соответствующих муниципальных образований.

Не было определенности и в полномочиях органов местного самоуправления, которые должны были уставами муниципальных образований наделяться собственной компетенцией. Закон закрепил лишь несколько вопросов исключительного ведения представительных органов местного самоуправления. По всем остальным полномочиям представительного органа, главы муниципального образования, иных органов местного самоуправления (местная администрация в законе вообще не упоминалась и потому относилась к иным органам) содержались отсылки к уставу муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», оставил закрепление вопросов местного значения за *муниципальными образованиями.* Отдельными статьями были определены перечни вопросов местного значения для городского, сельского поселения; муниципального района; муниципального, городского округа; внутригородского района (статьи 14-16.2). Кроме того, органы местного самоуправления этих муниципальных образований получили права на решение предусмотренных законом дополнительных вопросов, непосредственно не отнесенных к вопросам местного значения.

Логичным развитием такого подхода в правовом регулировании компетенции было бы закрепление конкретных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения отдельно каждого вида муниципальных образований. Однако в ст. 17 закона были закреплены общие полномочия органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований, без учета особенностей этих территорий. Таким образом, получалось, что даже при изменении статуса муниципального образования и отнесенных к его ведению вопросов местного значения, объем полномочий органов местного самоуправления этого муниципального образования с точки зрения федерального закона не изменялся.

Практика развития местного самоуправления в нашей стране показала востребованность разделения единого содержания компетенции на две части и закреплять одну часть – вопросы местного значения - за муниципальным образованием, а вторую часть – полномочия по решению этих вопросов – за органами местного самоуправления? В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ понятием муниципального образования охватывается определенная территория, наделенная статусом городского или сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района либо внутригородской территории города федерального значения. Как самостоятельная территория каждое муниципальное образование может быть преобразовано: разделено, объединено, упразднено, наделено либо лишено определенного статуса (статьи 13-13.1 Федерального закона № 131-ФЗ), что детерминирует изменение перечня отнесенных к ведению муниципального образования вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению. Поэтому отсутствие конкретики в урегулировании полномочий органов местного самоуправления каждого территориального уровня сохраняло их функциональную неопределенность.

Законодательное закрепление новых позиций муниципального образования в местном самоуправлении заметно активизировало в последние годы развитие научных исследований, посвященных различным аспектам функционирования муниципальных образований. Не был забыт и предыдущий опыт правового регулирования статуса муниципальных территорий. Например, Гражданским кодексом РФ (часть первая) установлено (ст. 124), что муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

Постепенно данный подход стал приме-

няться и в муниципально-правовых отношениях. Наиболее последовательно такая тенденция получила свое отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ, который существенно повысил роль муниципального образования в качестве самостоятельного субъекта в важнейших муниципальных правоотношениях и, особенно, в осуществлении компетенции местного самоуправления.

По мнению ряда исследователей, научный анализ правового положения муниципального образования дает основания для определения его как отдельного, самостоятельного, основополагающего института местного самоуправления. Так, И. В. Бабичев высказал ряд идей о том, что муниципальные образования, отдельные виды муниципальных образований, территория муниципального образования, органы местного самоуправления и даже сами граждане – это все муниципальные юридические конструкции, что муниципальное образование и его население – разные системы и потому они могут иметь разные цели, конфликт которых может быть источником развития. Именно муниципальное образование как юридическая конструкция является центральным (основным) элементом системы местного самоуправления. Эту систему, собственно, и составляют именно муниципальные образования различных видов, находящиеся в соответствующем правовом окружении и связанные между собой разнообразными взаимоотношениями в группы, образующие вертикально и горизонтально интегрированные структуры. В систему местного самоуправления автор включает также объединения муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, единое общероссийское объединение муниципальных образований, правоотношения элементов системы между собой и с государством и цель системы как «системообразующий фактор». Кроме того, муниципальное образование признается основным субъектом-объектом местного самоуправления, что составляет его главную правовую особенность. Население, институциональные местные сообщества, органы местного самоуправления являются, по мнению автора, лишь *элементами муниципального образования* [14; 15]. Таким образом, вполне может сложиться впечатление о том, что самоуправляется вовсе не население, как это установлено ст. 130 Конституции РФ, а именно муниципальное образование.

По мнению О. И. Баженовой муниципальное образование представляет собой один из элементов социальной структуры общества, обладает правоспособностью и даже является одним из видов юридических лиц [1, с. 92-94].

После таких характеристик, видимо, не должны возникать вопросы о том, почему именно за муниципальными образованиями законом закреплены соответствующие вопросы местного значения.

Между тем, даже в советский период вопросы комплексного развития административно-территориальных единиц (сельсоветов, поселков, районов, городов, районов в городах, автономных образований, краев, областей) относились к ведению не этих территорий, а, что представляется вполне логичным, к ведению соответствующих местных Советов, действующих на данных территориях. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [16] аналогично закреплял основы определения компетенции органов местного самоуправления, а не территорий. Принципы определения *компетенции органов* местного самоуправления, а также полномочия местных Советов и местной администрации в конкретных областях и сферах деятельности были детально урегулированы, как отмечалось, и в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [17].

Таким образом, основанием к восхождению института муниципального образования к компетенционным вершинам местного самоуправления послужили установления Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Компетенция оказалась необоснованно разделенной на отдельные структурные элементы и откровенно плохо регламентировалась в тексте закона. Вопреки предшествующему опыту правового регулирования, один элемент компетенции - *предметы ведения (вопросы местного значения)* - теперь были отнесены к ведению муниципальных образований, которые даже получили право «принимать к своему рассмотрению» и некоторые дополнительные вопросы. К слову, конструкция изначально явно нелогичная, так как не может территория что-то принять к своему рассмотрению. Если бы закон отнес вопросы местного значения к ведению самоуправляющегося населения и (или) органов местного самоуправления, то это было бы понятно. Однако законодатель предпочел подчеркнуть территорию в реализации компетенции местного самоуправления.

Видимо понимая, что такой подход к закреплению компетенции, когда законом устанавливается лишь перечень вопросов местного значения, а полномочия по их решению должны самостоятельно определяться в уставе каждого конкретного муниципального образования, нельзя считать удачным и достаточным для полноценного и эффективного функционирования местного самоуправления, законодатель разрешил допол-

нительно применять положения статей 49-76 (о полномочиях органов местного самоуправления) утратившего силу Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР. Даже с учетом того, что указанный закон был разработан и вступил в силу еще в советский период, имел другие перечни вопросов местного значения и, естественно, соответствующие полномочия по их решению, все же эта мера давала возможность определять в уставах такие полномочия органов местного самоуправления, которые основывались на конкретных законодательных установлениях, прошедших апробацию предыдущей (с 1991 г.) практикой становления и развития местного самоуправления в нашей стране.

Муниципальные образования наделяются и другими очень важными правомочиями. Так, с учетом положений ст. 215 части первой ГК РФ городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования стали признаваться еще и *собственниками муниципальной собственности*. До 1995 года этот вопрос решался иначе. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» устанавливал, что распоряжение и управление коммунальной собственностью осуществляют *от имени населения* административно-территориальных единиц соответствующие Советы народных депутатов и уполномоченные ими органы. В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» говорилось, что муниципальная собственность является *достоянием населения* соответствующей территории (статья 37), а распоряжение и управление объектами муниципальной собственности осуществляют местные Советы и местные администрации в соответствии с разграничением компетенции (статья 38). Конституция Российской Федерации (статья 130) содержит положение о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ст.132).

Конституционные установления и положения ГК РФ своеобразно были учтены в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Он признавал правомочия собственника муниципальной собственности за муниципальным образованием, от имени которого права собственника осуществляли органы местного самоуправления, однако предусматривал (ст. 29) и возможность осуществления прав собственника в отношении муниципальной собственности в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, *непосредственно населением*. Позднее, в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [18] отмечалось (ст. 2), что права собственника в отношении местных финансов осуществляются *от имени населения* муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с его уставом.

Очевидно, что на протяжении нескольких лет в законодательстве боролись две тенденции: признавать ли собственниками муниципальной собственности самоуправляющееся население и органы местного самоуправления или признавать собственником муниципальное образование, от имени которого права собственника осуществляют органы местного самоуправления. В ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ четко отражена вторая тенденция: *органы местного самоуправления от имени муниципального образования* самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Аналогичное положение закреплено и в ст. 64 нового Федерального закона от 29 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Установления статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 64 Федерального закона № 33-ФЗ могут служить предпосылками для отстранения самоуправляющегося населения от непосредственного участия в решении вопросов муниципальной собственности в большинстве муниципальных образований (кроме тех, в которых полномочия представительного органа по 131-ФЗ осуществляет сход граждан). Закон не предусматривает и действенных механизмов контроля населения за осуществлением органами местного самоуправления полномочий собственника муниципального имущества. В числе последствий такого законодательного регулирования одного из наиболее важных вопросов местного самоуправления можно назвать криминализацию муниципальных имущественных отношений и злоупотребления со стороны должностных лиц органов местного самоуправления.

Тенденция усиления территориальной составляющей в организации и осуществлении компетенции местного самоуправления проявляется и в других федеральных законах. Так, в соответ-

ствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10; 19] муниципальные образования являются уже и *нанимателями для муниципальных служащих.* Но поскольку самой территории это осуществить невозможно, постольку законодатель вышел на опробованный с муниципальной собственностью путь: *от имени муниципального образования* полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Однако муниципальное образование, как территория, естественно не может самостоятельно реализовать это полномочие и определить представителя нанимателя. Закон помогает муниципальному образованию разрешить созданную им же ситуацию и сам устанавливает круг представителей нанимателя (работодателей): глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). Возникает вопрос: если в итоге сам закон определяет конкретных должностных лиц, решающих вопросы муниципальной службы, то зачем вовлекать в этот процесс еще и территорию - муниципальное образование? Почему все действия обязательно должны совершаться от имени территории?

Складывается впечатление, что пока нет заинтересованности в том, чтобы законодательно закреплять право непосредственно самоуправляющегося населения и (или) органов местного самоуправления выступать нанимателями муниципальных служащих, чтобы за ними, а не за территорией, закреплялись вопросы местного значения и определялись полномочия по их решению, чтобы население, органы местного самоуправления, а не территория, наделялось правомочиями собственника муниципальной собственности.

Можно предположить, что оставляя решение все этих вопросов за муниципальными образованиями, законодатель как бы подразумевал все это за органами местного самоуправления и населением, проживающим в этих муниципальных образованиях. Ведь иначе, вопреки концепции местного самоуправления, население утрачивает свою причастность к решению наиболее важных вопросов местного значения. Однако законодатель находит возможность, когда это, с его точки зрения, целесообразно, использовать в компетенционных отношениях категории «население», «органы местного самоуправления».

Например, отдельные государственные полномочия передаются (ст. 19-20 Федерального закона № 131-ФЗ; ст. 33-34 Федерального закона № 33-ФЗ) для осуществления не соответствующим муниципальным образованиям (что вполне можно было ожидать, учитывая общую парадигму данного Закона), а непосредственно органам местного самоуправления. Тем самым законодатель показал, что «население», «органы местного самоуправления» и «муниципальное образование» в его понимании не одно и то же. Когда затрагиваются интересы органов государственной власти и необходимо обеспечить осуществление передаваемых отдельных государственных полномочий, привлечь к ответственности исполнителей, тогда закон четко определяет и порядок наделения такими полномочиями, и порядок контроля, и механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Конечно, муниципальное образование к ответственности не привлечешь и потому эта конструкция в данном случае не применима. Следовательно, нельзя считать случайным наделение не населения, не органов местного самоуправления, а именно муниципальных образований предметами ведения, полномочиями собственника муниципальной собственности, нанимателя муниципальных служащих, делая их главным звеном местного самоуправления.

Нельзя не признать, что подмена населения как основного и главного субъекта местного самоуправления юридической конструкцией муниципального образования, некорректна, прежде всего, по отношению к положениям статьи 130 Конституции Российской Федерации.

С принятием Федерального закона № 33-ФЗ начался новый этап в практике правового закрепления компетенции местного самоуправления. Теперь закон (ст. 32) не содержит отдельных *перечней вопросов* местного значения муниципальных образований. Акцент сделан на закреплении *полномочий* органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Эти вопросы и полномочия по их решению разграничены на три части: а) полномочия, не подлежащие перераспределению между органами местного самоуправления и органами государственной власти; б) полномочия органов местного самоуправления, которые законом субъекта РФ могут перераспределяться для осуществления органами государственной власти субъекта РФ; в) полномочия, которые считаются перераспределенными для осуществления органами государственной власти субъекта РФ, но законом субъекта могут перераспределяться для осуществления органами местного самоуправления.

Данная конструкция предполагает большую законотворческую деятельность субъектов Российской Федерации. Поэтому не случайно, что

положения ст. 32, как и положения ст. 37, определяющей права органов местного самоуправления на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, вступают в силу только с 1 января 2028 г.

Список литературы:

[1] Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 56-129.

[2] Лексин И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. – М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 126-131.

[3] Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М., 2003. – С. 20.

[4] Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. – М.: Юриспруденция. 1999. С. 249-250.

[5] Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М.: 1986. С. 22.

[6] Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М.: Норма. 2004. С. 57.

[7] Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

[8] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[9] Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст.1200.

[10] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1986, № 6, ст. 176, № 23, ст 637.

[11] Ведомости СНД и ВС СССР, 1990, № 16, ст. 267.

[12] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010.

[13] Собрание законодательства РФ, 1995, № 35, Ст. 3506.

[14] Бабичев И. В. Муниципальные юридические конструкции: системно-структурный анализ: Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. М., 2010. С. 7 – 11.

[15] Бабичев И. В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 51-58.

[16] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

[17] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

[18] Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст.4464.

[19] Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

References:

[1] Bazhenova O. I. The Municipality as a Subject of Law. Moscow: Moscow University Press, 2010, pp. 56–129.

[2] Leksin I. V. The Territorial Structure of Russia: Constitutional and Legal Issues. Moscow: LENAND, 2014, pp. 126–131.

[3] Liborakina M. I. Problems and Prospects of Local Self-Government: An Independent Expert Review of the Reform. Moscow, 2003, p. 20.

[4] Postovoy N. V. Legal Regulation of the Foundations and Competence of Local Self-Government in Russia. Moscow: Yurisprudentsiya, 1999, pp. 249–250.

[5] Kutafin O. E., Sheremet K. F. The Competence of Local Soviets. Moscow, 1986, p. 22.

[6] Tikhomirov Yu. A. The Theory of Competence. Moscow: Norma, 2004, p. 57.

[7] Collected Legislation of the Russian Federation, 1998, No. 15, Item 1695.

[8] Collected Legislation of the Russian Federation, 2003, No. 40, Item 3822.

[9] Collected Legislation of the Russian Federation, 2025, No. 12, Item 1200.

[10] Gazette of the Supreme Soviet of the RSFSR, 1986, No. 6, Item 176; No. 23, Item 637.

[11] Gazette of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the USSR, 1990, No. 16, Item... 267.

[12] Gazette of the Supreme Soviet of the RSFSR, 1991, No. 29, Item 1010.

[13] Collection of Legislation of the Russian Federation, 1995, No. 35, Item 3506.

[14] Babichev, I. V. *Municipal Legal Constructs: A Systemic-Structural Analysis*: Abstract of a Dissertation for the Degree of Doctor of Legal Sciences. Moscow, 2010, pp. 7–11.

[15] Babichev, I. V. "On the Question of the Structure of the Territorial Public Collective (Population) of a Municipality and Local Communities," *Constitutional and Municipal Law*, 2012, No. 6, pp. 51–58.

[16] Gazette of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR, 1990, No. 16, Item 267.

[17] Gazette of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR, 1991, No. 29, Item 1010.

[18] Collection of Legislation of the Russian Federation, 1997, No. 39, Item 4464.

[19] Collection of Legislation of the Russian Federation, 2007, No. 10, Item 1152.