

*Беликов В.И.,  
студент магистратуры 2 года обучения  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
аграрный университет имени И.Т. Трубилина»*

*Россия, г. Краснодар*

*Павлов Н.В.,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права,  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный  
университет имени И.Т. Трубилина»*

*Россия, г. Краснодар*

*Очаковский В.А.,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права,  
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный  
университет имени И.Т. Трубилина»*

*Россия, г. Краснодар*

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОЦЕССА  
СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗНАЧЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ  
И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)**

*Аннотация: В статье рассматриваются некоторые аспекты правового регулирования процесса становления и развития экономической основы местного самоуправления в городах федерального значения. В статье обращается внимание на особый правовой статус городов федерального*

значения, что проявляется, в том числе, в установлении их экономической основы.

**Ключевые слова:** муниципальное право, экономическая основа, местное самоуправление.

**Summary:** *The article deals with some aspects of legal regulation of the process of formation and development of the economic basis of local self-government in Federal cities. The article draws attention to the special legal status of cities of Federal significance, which is manifested, among other things, in the establishment of their economic basis.*

**Key words:** *municipal law, municipal reform, local self-government.*

Выделенные в законодательстве Российской Федерации особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения, по мнению В.А. Самохвалова следует рассматривать «как исключение из общих правил, дополнительное право, предоставленное органам власти города Москвы регулировать ряд положений, относящихся к организационным, территориальным и финансово-экономическим основам местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Впервые особенности организации местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге были законодательно оформлены в Федеральном законе от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и представляют совокупность взаимосвязанных между собой положений о том, что в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства: предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами указанных субъектов; объединение или

---

<sup>1</sup> См.: Самохвалов В.С. Организационно-правовые основы местного самоуправления в городе Москве: дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С.60.

преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляются законами данных субъектов в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий; могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга<sup>2</sup>.

Закон фактически предоставил указанным субъектам Российской Федерации полномочия по ограничению, причем не понятно в какой мере, а вполне возможно и в полной, конституционного права внутригородского муниципального образования на обладание экономическими и финансовыми средствами, необходимыми для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения.

В настоящее время, особенности организации местного самоуправления на территории городов федерального значения регламентируются в ст.79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормы которой весьма близки по смыслу приведенным выше положениям Федерального закона от 17 марта 1997 г. № 55-ФЗ и отличаются от них только формой изложения. По-прежнему, речь идет о совокупности прав, позволяющих органам государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга своими законами, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, фактически ограничивать закрепляемые в Конституции и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права муниципальных образований самостоятельно исходя из интересов населения самостоятельно определять, в том числе, состав муниципального имущества<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> См. подробнее: Павлов Н.В., Очаковский В.А. К вопросу формирования финансово-экономической основы института местного самоуправления / Н.В. Павлов, В.А. Очаковский // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 3. – С. 121 – 124; Курдюк П.М. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления : монография / П.М. Курдюк, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский. Изд-во «Эпомен»: Краснодар, 2019; Лейба И.П., Павлов Н.В., Очаковский В.А. Бюджет муниципального образования как ключевой элемент экономических основ местного самоуправления (муниципально-правовой аспект) / И. П. Лейба, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 8. – С. 94 – 97.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Положения ст.79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» носят весьма обобщенный, неопределенный и дискуссионный характер, и тем самым создают условия для того, чтобы органы государственной власти городов федерального значения самостоятельно искали наиболее эффективные правовые механизмы, отражающие особенности организации публичной власти на своих территориях, что в ряде случаев приводит к принятию городских нормативных правовых актов, несоответствующих требованиям Конституции и федерального законодательства, а также - к сложностям в деятельности местного самоуправления в наиболее крупных городах страны<sup>4</sup>. На дискуссионность проблемы организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, обусловленную нечеткостью действующих правовых норм о соотношении уровней публичной власти в российских городах федерального значения, обращают внимание многие ученые и практики. При этом особые споры вызывает вопрос о возможности совмещения одним городским органом публичной власти статуса государственного органа со статусом органа местного самоуправления. В этом вопросе отмечается несоответствие международной практики и положений Конституции Российской Федерации, не допускающих без какого-либо исключения для городов федерального значения возможности такого совмещения<sup>5</sup>.

До настоящего времени нет ответа на главный вопрос о том, в какой мере указанные особенности организации местного самоуправления могут в целом ограничить конституционное право населения внутригородских образований городов федерального значения на осуществление местного самоуправления и, в частности, повлиять на определение состава муниципального имущества.

---

<sup>4</sup> В этой связи многие авторы обращают особое внимание на необходимость детальной правовой регламентации особенностей управления крупными городами с учетом, прежде всего, принадлежности значительного числа объектов городского хозяйства к объектам общегосударственной значимости (См. например об этом подробнее: Алпатов Ю.М. Городское самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации // Государство и право. 2008. № 3. С. 94.

<sup>5</sup> См.: Материалы "круглого стола" в Совете Федерации на тему: «Если город - мегаполис...» // Парламентское обозрение. 2007. № 16 (53).

Ответ на данный вопрос сложно найти опираясь только на положения Конституции Российской Федерации, определяющие, причем весьма противоречиво, основы организации государственной власти и местного самоуправления в городах федерального значения. С одной стороны, Конституция РФ (ч. 1, 2 ст. 5, ч. 1 ст. 65, ч. 2 ст. 66, ч. 2 ст. 72, ч. 1 ст. 77) устанавливает, что города федерального значения - равноправные субъекты Российской Федерации, в которых осуществляется государственная власть в соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 65 Конституции РФ Москва и Санкт-Петербург - это внутригородские образования, на территории которых в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции население имеет право на осуществление муниципальной власти.

Таким образом, нормы Конституции указывают на наличие у Москвы и Санкт-Петербурга одновременно двух правовых статусов: во-первых, статуса равноправных субъектов Российской Федерации; во-вторых, статуса особых городских поселений, на территории которых может осуществляться местное самоуправление. Причем Конституция не содержит нормы, отражающие особенности организации публичной власти в городах федерального значения<sup>6</sup>.

Проблема взаимодействия публичных органов различного уровня особо остро проявляется в Москве с учетом того, что на ее территории размещаются и действуют, но с разными полномочиями федеральные органы государственной власти, государственные органы двух субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. «Наличие органов двойного и тройного подчинения, таких, к примеру, как милиция, различные надзорные и контролирующие органы, также создает определенные сложности при организации взаимодействия органов публичной власти различных уровней - возникает общее ощущение избыточности власти»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Писарев Д.А. Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект (на примере города Москвы): Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. - С. 67.

<sup>7</sup> Там же. С. 68.

Применительно к Москве еще большую сложность проблеме правовой регламентации в целом организации публичной власти на ее территории и в частности - экономической основы местного самоуправления придают положения п. 2 ст. 70 Конституции и Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>8</sup>, которые, к сожалению, не в полной мере соотносят его с правовым статусом особого городского поселения, на территории которого осуществляется местное самоуправление.

Отсутствие в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве достаточно четкой правовой регламентации как в целом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, так и, в частности, его экономической основы, во многом способствовало тому, что в период с 1995 по 2002 годы в Москве была сформирована система региональных нормативных правовых актов, которые при определении такого рода особенностей, как это признано в ряде последующих судебных решений, выходили за рамки требований Конституции и федеральных законов по вопросам организации местного самоуправления, в части, прежде всего, возможных ограничений конституционного права жителей внутригородских муниципальных образований на осуществление местного самоуправления<sup>9</sup>.

### **Использованные источники**

1. Самохвалов В.С. Организационно-правовые основы местного самоуправления в городе Москве: дис.... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 60.
2. Павлов Н.В., Очаковский В.А. К вопросу формирования финансово-экономической основы института местного самоуправления / Н.В. Павлов, В.А.

---

<sup>8</sup> Российская газета. 1993. 12 мая.

<sup>9</sup> При этом следует понять и авторов городского Устава, которые «отдавали себе отчет в том, что система организации государственной власти и местного самоуправления на четырех уровнях территориального управления: город, административный округ, район, территориальная община, весьма далека от совершенства, находится в стадии становления и будет закрепляться по мере формирования социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок» (См. Государственная власть и местное самоуправление в Москве // Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Из-во Моск.ун-та, 2001. С. 64).

Очаковский // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 3. – С. 121 – 124.

3. Курдюк П.М. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография / П.М. Курдюк, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский. Изд-во «Эпомен»: Краснодар, 2019;

4. Лейба И.П., Павлов Н.В., Очаковский В.А. Бюджет муниципального образования как ключевой элемент экономических основ местного самоуправления (муниципально-правовой аспект) / И.П. Лейба, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2019. – № 8. – С. 94 – 97.

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

6. Алпатов Ю.М. Городское самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации // Государство и право. - 2008. - № 3. - С. 94.

7. Материалы "круглого стола" в Совете Федерации на тему: «Если город - мегаполис...» // Парламентское обозрение. 2007. № 16 (53).

8. Писарев Д.А. Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект (на примере города Москвы): Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. - С. 67.

9. Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 мая.

10. Государственная власть и местное самоуправление в Москве // Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Из-во Моск.ун-та, 2001.