

УДК 342

DOI: 10.30914/2411-3522-2023-9-3-223-231

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: НАШ ПУТЬ ДЛИННОЮ В ПОЛТОРА СТОЛЕТИЯ

**Д. С. Михеев**

*Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация*

**Аннотация.** Происходящие сегодня трансформации в системе публичной власти, вызванные конституционной реформой 2020 года, коснулись в большой степени и местного самоуправления. Оно находится сейчас на переломном этапе перехода от одной модели организации местной власти к другой, что не у всех находит понимание. Отсюда и особая востребованность исследований данных процессов, включающих, наряду с правовыми аспектами, богатый арсенал отечественной исторической науки, которая хранит бесценный опыт земских учреждений монархической России второй половины XIX века. Анализируется необходимость конституционных изменений института местного самоуправления, которые связываются с заложенной в Конституции 1993 года нежизнеспособной моделью. Будучи основана на отделении органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, она почти 30 лет подвергалась многочисленным правовым корректировкам, зачастую расцениваемым как бессистемность законодательного регулирования. Однако срез научных мнений выявил, что в доктрине уже давно дана объективная оценка ошибочности конституционной модели местного самоуправления, которая привела к его необоснованному отчуждению от государственной власти. Обращение к отечественной историографии показывает, что избранная первоначально модель организации земского самоуправления претерпела через четверть века существенные изменения в сторону укрепления государственного начала в деятельности земских учреждений. Решение задач исследования осуществлялось с применением разнообразного методологического инструментария, включающего общеправовые и частноправовые методы познания, а также арсенал исторической науки. Результатом стали выводы о логичности и обоснованности включения местного самоуправления в единую систему публичной власти, что обусловлено ходом его исторического развития и современными потребностями государства.

**Ключевые слова:** поправки к Конституции России, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, земская реформа

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Михеев Д. С. Местное самоуправление в России: наш путь длиною в полтора столетия // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2023. Т. 9. № 3. С. 223–231. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-3-223-231>

## LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: OUR JOURNEY OF A CENTURY AND A HALF

**D. S. Mikheev**

*Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation*

**Abstract.** The transformations taking place today in the system of public power, caused by the constitutional reform of 2020, have largely affected local self-government. It is now at a turning point in the transition from one model of local government organization to another, which not everyone understands. Hence the special demand for research on these processes, which, along with legal aspects, include a rich arsenal of Russian historical science, which preserves the invaluable experience of zemstvo institutions of monarchical Russia of the second half of the XIX century. The necessity of constitutional changes in the institution of local self-government, which are associated with the non-viable model laid down in the Constitution of 1993, is analyzed. Being based on the separation of local self-government bodies from the system of state authorities, it has been subjected to numerous legal adjustments for almost thirty years, often regarded as unsystematic legislative regulation. However, a cross-section of scientific opinions revealed that the doctrine has long given an objective assessment of the fallacy of the constitutional model of local self-government, which led to its unjustified alienation from state power. An appeal to Russian historiography shows that the model of the organization of zemstvo self-government,

initially chosen, underwent significant changes in a quarter of a century in the direction of strengthening the state principle in the activities of zemstvo institutions. The solution of the research tasks was carried out using a variety of methodological tools, including general and private legal methods of cognition, as well as the arsenal of historical science. The result was conclusions about the logic and validity of the inclusion of local self-government in a single system of public authority, which is due to the course of its historical development and the modern needs of the state.

**Keywords:** amendments to the Constitution of Russia, public power, state power, local self-government, zemstvo reform

The author declares no conflict of interest.

**For citation:** Mikheev D. S. Local self-government in Russia: our journey of a century and a half. *Vestnik of the Mari State University. Chapter "History. Law"*. 2023, vol. 9, no. 3, pp. 223–231. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2023-9-3-223-231>

## Введение

Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти стало необходимым и логичным шагом конституционной реформы 2020 года, что предопределено необходимостью укрепления взаимодействия между уровнями власти и слаженности государственного механизма в целом.

Проведение подобных трансформаций в отечественной истории уже имело аналоги в практике деятельности земских учреждений, которые подверглись реформированию через четверть века после создания из-за «отсутствия единства и согласия в действиях земских и правительственных властей». Подобные процедуры, происходящие в современной России, по мнению автора, направлены на исправление ошибочности действующей модели местного самоуправления, с очевидностью тормозящей поступательное развитие государства на пути к становлению сильной мировой державы.

**Цель работы** – исследование отечественного института местного самоуправления, берущего начало от великой Земской реформы 1864 года, претерпевшего в развитии значительные преобразования в последнем десятилетии XIX века и полное забвение в советский период, получившего новую жизнь с 1993 года и вновь оказавшегося в состоянии трансформаций в связи с конституционными поправками 2020 года; чуть более полутора столетий, вместивших богатую поучительную историю и доказывающих стремление к поиску собственного пути развития в сфере местного самоуправления.

## Материалы и методы

Достижение цели исследования обусловило постановку ряда задач, в числе которых обращение к историографии местного самоуправления, позволяющее лучше понять процессы, происходящие в современной России. В связи с этим методологический инструментарий вместил в себя совокупность приемов и методов, характерных как для юриспруденции (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой и других), так и для исторической науки, например принципов историзма и объективности в оценке исторических реформ.

В исследовании проведен анализ и осмысление значительного числа исторических материалов, работ видных отечественных ученых и государственных деятелей – современников земских реформ, что способствовало пониманию концептуальных основ местного самоуправления как земского периода, так и его современных аналогов.

В работе оказался востребованным компаративистский метод, позволивший выявить некоторые сходные тенденции по затронутой проблеме, изложенные в зарубежной литературе.

Перечисленные подходы и методы познания позволили успешно решить поставленные задачи и достигнуть цели исследования.

## Результаты исследования, обсуждения

### 1. Чем вызвана необходимость конституционных изменений института местного самоуправления?

Современное местное самоуправление начало формироваться с 1993 года, когда в новой

Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> оно впервые, по сравнению со всеми предыдущими, получило значительное закрепление. Более 20 статей так или иначе были обращены к институту местной власти, причем важные нормы получили урегулирование уже в основах конституционного строя (часть 2 статьи 3, статья 12), ряд положений – в других главах, а также самостоятельной главе восьмой, сосредоточенной непосредственно на регламентации местного самоуправления.

Потребовалось чуть более четверти века, чтобы пришло понимание, что конституционная модель организации местной власти не оправдывает себя и даже становится определенным тормозом в дальнейшем поступательном развитии государства в целом.

Между тем некоторыми учеными данная проблема стала подниматься гораздо раньше. Ее причины виделись в формате взаимоотношений муниципальной власти с государственной властью.

С. А. Авакьян справедливо и совершенно однозначно высказался, что конституционное положение статьи 12, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, искусственно разрывает обе системы [1, с. 110].

А. Н. Широков и С. Н. Юркова, всегда отличающиеся большой взвешенностью в оценках, тем не менее посчитали, что без формулировки статьи 12 в Конституции Российской Федерации, видимо, можно было бы обойтись. Достаточно в ней закрепить лишь функциональную самостоятельность местного самоуправления в пределах обозначенной законом компетенции, а не организационную обособленность его органов [2, с. 20].

Согласно мнению Е. М. Ковешникова, в России сложилась концепция негосударственного характера местного самоуправления, базирующаяся на некоторых устаревших западных конструкциях. Это выражается в стремлении внедрить негосударственную доктрину местного самоуправления, освободив тем самым государство от забот о насущных проблемах населения. Между тем сущность, цели и задачи местного самоуправления состоят в том, чтобы помочь государству доходить до нужд каждого человека, поскольку местное самоуправление ближе всего

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.

стоит к народу. Данный процесс приобрел несколько гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования [3, с. 195].

Изолированность местного самоуправления от государства, ставшая следствием вышеназванной статьи 12, вызывала, с одной стороны, справедливые нарекания как фактор, препятствующий взаимодействию государственных и местных структур у исследователей. С другой стороны, и законодатель, тоже постепенно осознавая ситуацию, неоднократно пытался точечными корректировками, вносимыми в базовый закон о местном самоуправлении 1995 года<sup>2</sup>, а позднее – в пришедший ему на смену закон 2003 года<sup>3</sup> подправлять правовое регулирование; в определенные периоды (2010, 2014 годы) принимая более кардинальные меры, которые уже выглядели как реформаторские.

Н. С. Тимофеевым по этому поводу отмечалось, что современное состояние государственного и муниципального управления в Российской Федерации признается не просто далеким от совершенства, но в большей степени характеризуется как находящееся в глубоком системном кризисе. На решение этих проблем направлены административная и муниципальная реформы, которые должны быть связаны определенным, внутренним единством, что не представляется возможным без взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления [4, с. 18].

Следует отметить, что во многих европейских государствах традиции самоуправления в которых зародились намного раньше, чем в России, возобладали позиция, связывающая местное самоуправление с государством, сотрудничающим с ним в решении общенациональных задач. Р. Граверт подчеркивает относительно самоуправления в ФРГ, что муниципальные органы все более абстрагируются от местных особенностей и следуют единым для всей страны ориентирам государственной политики [5, с. 97].

В доктрине Великобритании уже давно отказались от противостояния местного самоуправления государству, что для этой страны не совсем

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

традиционно<sup>1</sup>. Английские исследователи все чаще стали подчеркивать, что местное самоуправление – это, прежде всего, управление, то есть осуществление публичной власти на местном уровне [6, с. 35]; центральное и местное правительства нацелены на выполнение общей задачи – обеспечить благосостояние общества<sup>2</sup>.

В этой связи представляет интерес мнение Т. Н. Михеевой по поводу модели местного самоуправления, заложенной в Европейской хартии местного самоуправления<sup>3</sup>, которая не предусматривает отделения самоуправления от системы государственной власти, скорее наоборот, самоуправление является неотъемлемой составной частью этой системы с определенной долей автономии по выполнению передаваемых вышестоящими уровнями власти полномочий [7, с. 236].

Нужно заметить, что Европейская хартия признается своего рода «библией» в области политических и правовых основ организации местного самоуправления на европейском континенте [8, с. 21].

Задаваясь вопросом об оправданности российской конституционной нормы статьи 12 в существующей редакции, Т. Н. Михеева констатировала, что для этого не имелось достаточных оснований, поскольку к тому времени около 8 лет действовал общепризнанный международный правовой акт – Европейская хартия местного самоуправления, которая подобных требований не содержит и которую Россия после ратификации в 1998 году обязалась соблюдать [7, с. 237].

Все вышеизложенные факторы в совокупности с современной муниципальной практикой постепенно убеждали в ошибочности названной конституционной нормы и диктовали потребность в ее изменении. Однако в силу невозможности внесения поправок в главу, регулируемую

основы конституционного строя (в которой находится статья 12), конституционная реформа 2020 года<sup>4</sup> в числе прочих трансформаций привнесла две существенные новеллы, касающиеся местного самоуправления. Часть 3 статьи 132 Основного закона закрепила положение о включении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти для осуществления взаимодействия с целью эффективного решения задач в интересах населения соответствующих территорий. Следствием данной нормы можно считать появление части 1.1 статьи 131 о праве органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления и назначении на должность (освобождении от должности) их должностных лиц.

Именно эти «революционные» нормы вызвали множество критических замечаний, иногда довольно категоричных, вплоть до высказываний о крахе отечественного местного самоуправления. Вот некоторые из них.

В системе публичной власти местное самоуправление окончательно теряет собственное предназначение и предстает ее нижним административным звеном [9, с. 11]; новая норма о публичной власти уничтожает самостоятельность местного самоуправления, тем самым лишает смысла этот институт, фактически упраздняя его [10, с. 105]; муниципалитеты предстают в качестве нижних звеньев властной вертикали, и тем самым повышается их управляемость и безотказность [11, с. 196].

Не полемизируя с приведенными авторами, более конструктивным будет обратиться к нашему достаточно богатому историческому опыту, проследить парадигму развития местного самоуправления в контексте его отношений с органами центральной власти.

## 2. Исторические параллели развития местного самоуправления в монархической России

В последнее время у нас значительно возрос интерес к отечественной истории, земское самоуправление в которой – примечательная и поучительная страница. Возникшее во второй

<sup>1</sup> Следует акцентировать, что в доктрине муниципального права Великобритании считается прародительницей англосаксонской модели местного самоуправления, характеризующейся его широкой автономией и независимостью по отношению к государству. Местные органы при этом достаточно самостоятельны в пределах полномочий, установленных парламентскими актами. Правительственные структуры не имеют права вмешиваться в деятельность местного самоуправления, равно как и осуществлять за ней прямой контроль.

<sup>2</sup> Клеман Н. М. Местные органы власти в структуре управления Великобритании. М., 1993. С. 6.

<sup>3</sup> Европейская хартия местного самоуправления: принята Советом Европы 15 октября 1985 года // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>4</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

половине XIX века в результате земской реформы (1864 года) Александра II, претерпевшее существенные изменения в 1890 году (причем настолько существенные, что этот период иногда рассматривается историками и правоведами как «контрреформы» местного самоуправления Александра III), земское самоуправление завершило свой путь после Октябрьской революции 1917 года. Причина его неприятия кроется в том, что идеи местного самоуправления были чужды принципу демократического централизма, положенного в основу молодого государства пролетарской диктатуры. По выражению В. И. Ленина, земство с самого начала было обречено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления<sup>1</sup>.

Таким образом, историография земских учреждений в России насчитывает чуть более полувека, вместивших неоднородное отношение к ним государства, а соответственно – изменения в природе и статусе.

Земская реформа, правовое основание которой было создано Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 года<sup>2</sup> (далее – Положение 1864 года), стала результатом падения крепостного права и необходимостью налаживания обустройства жизни в новых условиях на местном уровне, решения местных хозяйственных вопросов не силами центральной власти, а с участием самих жителей.

Положение 1864 года базировалось на концепции самоуправления Германии, при этом было привнесено творческое осмысление российского правового материала. Явно просматривалось в этом документе тяготение к общественно-хозяйственной теории самоуправления. Ее суть, по мнению известного русского ученого А. И. Васильчикова, сводилась к тому, что самоуправление является таким порядком внутреннего управления, при котором местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – земскими обывателями в противовес государственному управлению, когда те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие их принадлежности к местности, коей они

управляют, а по поручению начальства, правительства [12, с. 1].

Земские учреждения были отграничены от государственных структур и в рамках своих полномочий имели достаточную самостоятельность. Как следует из статьи 1 Положения 1864 года, образование земских учреждений связывалось с «заведованием делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам». Председатели и члены земских управ не пользовались правами государственной службы, что неоднократно подчеркивалось Министерством внутренних дел России, выступавшим куратором земских органов. В специальном циркуляре, например, разъяснялось, что председатель и члены управы не считаются на коронной службе<sup>3</sup>. Назначение указанным лицам содержания в соответствии со статьями 57, 60 зависело от земских собраний и осуществлялось за счет земских средств.

Необходимо акцентировать, что, несмотря на негосударственный характер земских учреждений и их независимость, в Положении 1864 года присутствовали некоторые нормы, ограничивающие их самостоятельность, например, губернатор и министр внутренних дел утверждали в должности председателей уездных и губернских управ (статьи 48, 49). Ряд постановлений земских собраний подлежал утверждению центральной или местной администрации (статьи 75, 90, 92). Сохранялись и другие меры контроля со стороны правительственных структур, государство не желало институт земств оставлять без внимания, и постепенно у центральной власти стал формироваться другой запрос на самоуправление. Предельно четко это сформулировал министр внутренних дел П. А. Валуев: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его и, наравне с прочими учреждениями, подчиняются тем общим условиям и тому общему направлению, которые устанавливаются центральной властью» [13, с. 356].

Правительственная бюрократия через четверть века изменила концептуальные основы земского самоуправления, которые получили

<sup>1</sup> Ленин В. И. Гонители земства и Аннибалы либерализма // Полное собрание сочинений. Т. 5. Май–декабрь 1901. С. 35.

<sup>2</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXXIX. Отделение первое. № 40457. СПб, 1867.

<sup>3</sup> См.: Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящихся. СПб, 1868. Т. 2. С. 253.

выражение в новом Положении о земских учреждениях<sup>1</sup> (далее – Положение 1890 года). В нем значительно усиливалось государственное влияние на местные органы, что объективно было изложено в Объяснительной записке к проекту нового земского положения, подготовленной под руководством графа Д. А. Толстого. В ней без всякого камуфляжа открыто заявлялось, что главные причины существующего неустройства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлений правительственных. Разнь между администрацией и земскими учреждениями является естественным последствием усвоенного в 1864 году нашим законодательством взгляда на земство и его интересы как на нечто отдельное от государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практике предоставлением земству самостоятельной, через посредство выборных исполнительных его органов, деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства. Отсюда происходят отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, а нередко и явный антагонизм между ними. Для устранения всего этого Объяснительная записка признавала необходимым изменить саму постановку земских учреждений, признать земское дело делом государственным [14, с. 534–535].

Теоретической основой состоявшихся реформ послужила государственная теория самоуправления, ключевые положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX века Л. Штейном и Р. Гнейстом. Они обосновывали, что самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством и имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в его результате<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. X. Отделение первое. № 6927. СПб, 1893.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М. : Проспект, 2008. С. 51–52.

Данная теория нашла своих последователей в России, ее поддерживали и развивали лучшие умы того времени. Т. Н. Михеева по этому поводу отмечает, что многие исследователи, стремясь направить взаимоотношения органов местного самоуправления с правительственной властью в более конструктивное русло, взяли ее на вооружение. Так, А. А. Головачев, например, считал, что земские учреждения нельзя признать органами подлинного самоуправления, так как они являются лишь особой ветвью государственного управления, заведующая определенными отраслями хозяйства. Академик В. П. Безобразов также считал, что земства – это еще не настоящие органы самоуправления и главный их недостаток в том, что они не введены в общую систему государственного управления, а стоят рядом с этой системой<sup>3</sup>.

Одним из значительных нововведений Положения 1890 года стало образование специального органа административного надзора за земскими учреждениями – губернского по земским делам присутствия (статьи 8–12). При этом функции надзора за правильностью и законностью действий земских учреждений по-прежнему сохранялись и за губернатором (статья 5). Ему предоставлялось право даже на производство ревизии деятельности земских управ (статья 103).

Особо следует обратить внимание на изменение статуса земских служащих. Председатель и члены земских управ стали считаться состоящими на государственной службе, имели государственные классные чины и получили право ношения мундиров (статья 124). Также их оклады стали определяться губернским по земским делам присутствием (статья 126).

Признание за земской службой государственного характера определило и ряд принципиальных изменений в порядке ответственности земских служащих. Если Положение 1864 года ставило привлечение их к ответственности в зависимости от постановления земского собрания, то по Положению от 1890 года эти права перешли к губернским по земским делам присутствиям и Министерству внутренних дел. Дисциплинарная ответственность председателя и членов

<sup>3</sup> Михеева Т. Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., РАГС, 2003. С. 19.

управ стала аналогичной, установленной для всех правительственных чиновников.

По мнению Л. Е. Лаптевой, жесткая регламентация прав и обязанностей субъектов управления и самоуправления, попытка дальнейшего развития зачатков административной юстиции должны были, и в немалой степени, оказать благотворное воздействие на развитие местного самоуправления. Дальнейшая практика показала, что правительство в последующие годы стремилось наладить широкое сотрудничество с самоуправлением в хозяйственной сфере [15, с. 107].

Анализ земского исторического периода показал противоречивость и неоднозначность во взаимоотношениях земских учреждений с правительственной властью. Можно констатировать, что путем проб и ошибок в России на протяжении 53 лет (до Октябрьской революции 1917 года) складывалась новая целостная система взаимодействия различных внутренних структур огромного государства, важное место среди которых занимали земства. Опыт российских земских учреждений, принципы их организации и деятельности должны быть изучены и критически осмыслены заново с позиций решения проблем сегодняшнего дня [7, с. 59].

### Заключение

Обращение к отечественному земскому опыту позволяет по-иному взглянуть на трансформации в местном самоуправлении, обусловленные конституционными реформами 2020 года. Совершенно очевидно, что история повторяется, но лишь на новом, более высоком витке развития российской государственности. Даже периодичность между реформами в обе эпохи примерно равная и составляет 26–27 лет.

На происходящие процессы в местном самоуправлении сегодняшней России в противовес некоторым утверждениям (о бессистемных мета-

ниях законодателя, об очередном и быстро проходящем тренде и т. п.) есть более конструктивный взгляд. В обоих случаях, что в монархической России второй половины XIX века, что в новейший период страны, исчисляемый с 1993 года, нельзя не увидеть сознательный отход государства от одной концепции местного самоуправления к другой, характеризующейся стремлением государственной власти более глубоко «погружаться» в дела местного самоуправления, усилить свое влияние на организацию и деятельность органов местной власти.

Только в первом случае об этом было прямо заявлено – «признать земское дело делом государственным», во втором случае по понятным причинам была применена более обтекаемая правовая конструкция «публичной власти».

Вместе с тем очевидны сходства целей проводимых реформ, которые в имперский период обозначались как достижение «единства и согласия в действиях правительственных и земских властей», а в современном конституционном прочтении это – «осуществление взаимодействия для наиболее эффективного решения задач».

Можно заключить, что Россия синтезирует сейчас свой ответ на запрос о новом формате взаимоотношений государства с местным самоуправлением, предполагающих более тесную взаимосвязь между ними, способствующую слаженности государственного механизма.

Современные новеллы в местном самоуправлении представляются в этом ракурсе продуманной стратегией. Сегодня наша держава, оставляя в прошлом просчеты и ошибки, определила новую модель организации местного самоуправления, основанную на внутренней потребности государства и учитывающую в том числе отечественные исторические тенденции. В этом смысле включение местного самоуправления в общую систему публичной власти является необходимым и закономерным шагом.

1. Авакьян С. А. Стабильность Конституции и конституционные реформы: некоторые вопросы теории и практики // Конституционное право России: избранные статьи. 2010–2016. Махачкала : Изд-во ДГУ, М. : Проспект, 2016. С. 100–111.

2. Широков А. Н., Юркова С. Н. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления // Городское управление. 1996. № 5. С. 19–26.

3. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М. : Норма, 2001. 272 с.

4. Тимофеев Н. С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 18–27.

5. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. 1992. № 10. С. 96–107.

6. Davis K. Local Government Law. 1983. 352 p.
7. Михеева Т. Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий : монография. Йошкар-Ола : Марийский гос. ун-т, 2002. 275 с.
8. Глотов С. А. «Забывтый» протокол. Когда Россия будет готова ратифицировать Дополнительный протокол «О праве участвовать в делах местного органа власти» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 21–26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zabytyy-protokol-kogda-rossiya-budet-gotova-ratifitsirovat-dopolnitelnyy-protokol-o-prave-uchastvovat-v-delah-mestnogo-organa-vlasti> (дата обращения: 21.04.2023).
9. Баженова О. И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // Местное право. 2022. № 2. С. 3–12. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=48560946> (дата обращения: 22.04.2023).
10. Баренбойм П., Мишина Е. Уроки конституционного кризиса 2020. М. : ЛУМ, 2020. С. 104–105.
11. Шейнис В. Л. Конституционные страсти // Конституционный вестник. 2020. № 5 (23). С. 190–199. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-strasti> (дата обращения: 21.04.2023).
12. Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1871. Т. 3. 377 с.
13. Валуев П. А. Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1886. Т. 2. 578 с.
14. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2: Часть особенная. СПб., 1909. 739 с.
15. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М. : РАН, 1993. 132 с.

Статья поступила в редакцию 05.07.2023; одобрена после рецензирования 03.08.2023; принята к публикации 11.06.2023.

### Об авторе

#### Михеев Денис Степанович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права России и зарубежных стран, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5927-5859>, [Mikheev\\_DS@mail.ru](mailto:Mikheev_DS@mail.ru)

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

1. Avakyan S. A. Stabil'nost' Konstitutsii i konstitutsionnye reformy: nekotorye voprosy teorii i praktiki [Stability of the Constitution and constitutional reforms: some issues of theory and practice]. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbrannye stat'i*. 2010–2016 = Constitutional Law of Russia: selected articles. 2010–2016, Mahachkala, Publ. house of DSU, M., Prospect Publ., 2016, pp. 100–111. (In Russ.).
2. Shirokov A. N., Yurkova S. N. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [Interaction of state authorities and local self-government]. *Gorodskoe upravlenie = City Government*, 1996, no. 5, pp. 19–26. (In Russ.).
3. Koveshnikov E. M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-pravovye osnovy vzaimodeistviya [State and local government in Russia: theoretical and legal foundations of interaction]. М., Norma Publ., 2001, 272 p. (In Russ.).
4. Timofeev N. S. Traditsii, innovatsii i zaimstvovaniya v kontekste sovremennykh reform mestnogo samoupravleniya [Traditions, innovations and borrowings in the context of modern local government reforms]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no 1, pp. 18–27. (In Russ.).
5. Gravert R. Finansovaya avtonomiya organov mestnogo samoupravleniya v FRG [Financial autonomy of local self-government bodies in Germany]. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1992, no. 10, pp. 96–107. (In Russ.).
6. Davis K. Local Government Law. 1983. 352 p. (In Eng.).
7. Mikheeva T. N. Mestnoe samoupravlenie i gosudarstvennaya vlast' v Rossii: problemy vzaimootnosheni i razgranicheniya polnomochii : monografiya [Local self-government and state power in Russia: problems of relations and separation of powers: monograph]. Yoshkar-Ola, Publ. house of MarSU, 2002, 275 p. (In Russ.).
8. Glotov S. A. “Zabytyi” protokol. Kogda Rossiya budet gotova ratifitsirovat' Dopolnitel'nyi protokol “O prave uchastvovat' v delakh mestnogo organa vlasti” [“Forgotten” protocol. When will Russia be ready to ratify the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority?]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 8 (57), pp. 21–26. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/zabytyy-protokol-kogda-rossiya-budet-gotova-ratifitsirovat-dopolnitelnyy-protokol-o-prave-uchastvovat-v-delah-mestnogo-organa-vlasti> (accessed 21.04.2023). (In Russ.).
9. Bazhenova O. I. Demokratiya i effektivnost': mestnoe samoupravlenie v poiskakh balansa [Democracy and efficiency: local self-government in search of balance]. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2022, no. 2, pp. 3–12. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=48560946> (accessed 22.04.2023). (In Russ.).



10. Barenboim P., Mishina E. Uroki konstitutsionnogo krizisa 2020 [Lessons from the constitutional crisis 2020]. M., LUM Publ., 2020, pp. 104–105. (In Russ.).
11. Sheinis V. L. Konstitutsionnye strasti [Constitutional passions]. *Konstitutsionnyi vestnik* = Constitutional Bulletin, 2020, no. 5 (23), pp. 190–199. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-strasti> (accessed 21.04.2023). (In Russ.).
12. Vasilchikov A. I. O samoupravlenii: sravnitel'nyi obzor russkikh i inostrannykh zemskikh i obshchestvennykh uchrezhdenii [On self-government: a comparative review of Russian and foreign zemstvo and public institutions]. SPb., 1871, vol. 3, 377 p. (In Russ.).
13. Valuev P. A. Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroystvu [Materials on zemstvo social structure]. SPb., 1886, vol. 2, 578 p. (In Russ.).
14. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 2: Chast' osobennaya [Russian State Law. Vol. 2: Special part]. SPb., 1909, 739 p. (In Russ.).
15. Lapteva L. E. Zemskie uchrezhdeniya v Rossii [Zemstvo institutions in Russia]. M., Publ. house of RAS, 1993, 132 p. (In Russ.).

*The article was submitted 05.07.2023; approved after reviewing 03.08.2023; accepted for publication 11.06.2023.*

#### **About the author**

##### **Denis S. Mikheev**

Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Public Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation), ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5927-5859>, [Mikheev\\_DS@mail.ru](mailto:Mikheev_DS@mail.ru)

*The author has read and approved the final manuscript.*