

Формирование нормативной правовой основы местного самоуправления в Калужской и Владимирской областях в 1993–2003 гг.

Кошкидько Владимир Григорьевич

Доктор исторических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [7160-8250](https://orcid.org/0000-0001-9144-8250), koshkidko@spa.msu.ru

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Гордеев Александр Александрович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [5144-0765](https://orcid.org/0000-0001-9144-0765), GordeyevAA@spa.msu.ru

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Аннотация

В статье исследуются законодательные акты Калужской и Владимирской областей по вопросам местного самоуправления, принятые в период с 1993 по 2003 гг. Представляется целесообразным обратиться к указанному историческому опыту в связи с продолжением процесса реформирования системы местного самоуправления (МСУ) в Российской Федерации, так как исследование формирования основ местного самоуправления в субъектах Федерации позволяет выявить проблемы и перспективы аналогичного процесса в текущих условиях, после принятия нового Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Рассматриваются Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», акты советов народных депутатов Калужской и Владимирской областей, законы этих областей о местном самоуправлении. Областное законодательство рассматривается также в контексте соответствия Федеральному закону № 154-ФЗ, нормативного регулирования вопросов, отнесенных к компетенции субъектов Федерации указанным Федеральным законом. Даны комментарии относительно возможных причин формирования МСУ, связанных с взаимодействием региональных и местных элит, соответствия некоторым демократическим стандартам и степени легитимности органов местного самоуправления, порядок формирования которых определялся рассматриваемыми нормативными правовыми актами Калужской и Владимирской областей. Проанализирован объем регионального законодательства по вопросам местного самоуправления, принятого в Калужской и Владимирской областях с 01.01.1994 по 06.10.2003. На основе результатов данного анализа и сравнения указанных областных законов сделаны выводы об использованных региональными законодателями подходах к формированию нормативной правовой основы в 1990-х гг.

Ключевые слова

Местное самоуправление, федеральное законодательство, Калужская область, Владимирская область, региональные нормативные правовые акты.

Для цитирования

Кошкидько В.Г., Гордеев А.А. Формирование нормативной правовой основы местного самоуправления в Калужской и Владимирской областях в 1993–2003 гг. // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 113. С. 126–136. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-113-2025-126-136

Formation of the Legal Basis of Local Self-Government in the Kaluga and Vladimir Regions in 1993–2003

Vladimir G. Koshkidko

DSc (History), Professor, koshkidko@spa.msu.ru

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Aleksandr A. Gordeyev

Postgraduate student, GordeyevAA@spa.msu.ru

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The article examines the legislative acts of the Kaluga and Vladimir regions on local self-government, adopted in the period from 1993 to 2003. The examination of such experience seems to be especially practicable regarding continuation of the process of reforming the system of local self-government in the Russian Federation, since the study of the formation of the foundations of local self-government in the subjects of the Russian Federation makes it possible to identify the problems and prospects of a similar process in the current conditions, particularly after the adoption of the new Federal Law No. 33-FZ. Federal Law No. 154-FZ acts adopted by Kaluga and Vladimir regional soviets, basic laws of these regions on local self-government are also considered. Regional laws are also considered in the context of compliance with the mentioned Federal Law No. 154-FZ. Comments are given on the possible reasons for the formation of local self-government related to the interaction of regional and local elites, compliance with certain democratic standards and the degree of legitimacy of local governments, the order of formation of which was determined by the regulatory legal acts of the Kaluga and Vladimir regions. Regional legislation on the issues of local self-government, adopted in the Kaluga and Vladimir regions from 01.01.1994 to 06.10.2003 is analysed. Based on this analysis and the comparison of regional laws, conclusions are drawn about the approaches used by regional legislators to form the regulatory framework in the 1990s.

Keywords

Local self-government, federal legislation, Kaluga region, Vladimir region, regional legal acts.

For citation

Koshkidko V.G., Gordeyev A.A. (2025) Formation of the Legal Basis of Local Self-Government in the Kaluga and Vladimir Regions in 1993–2003. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 113. P. 126–136. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-113-2025-126-136

Дата поступления/Received: 16.08.2025

Введение

Местное самоуправление (МСУ) — это самая сложная и разносторонняя система управленческой деятельности, связанная с национальными, региональными и традиционными особенностями ее формирования и развития на территории России. Уникальность местного самоуправления состоит в «синтезе элементов гражданской инициативы, общественной самоорганизации и регулирования, присущего субъектам гражданского общества <...> с публично-властными полномочиями, которые свойственны субъектам публичной (прежде всего государственной) власти. Этот синтез обусловлен самой природой самоуправления, у которого, в рамках классического понимания, субъект и объекты управления совпадают» [Чхиладзе, Ларичев 2020, 274].

Генеральный директор Союза российских городов А.В. Игнатьева обозначила следующие проблемы развития местного самоуправления в нашей стране, которые необходимо будет решать в ближайшее десятилетие:

- 1) дальнейшее совершенствование законодательства;
- 2) укрепление финансово-экономической основы;
- 3) оптимизация территориальной организации МСУ в контексте демографических изменений;
- 4) расширение гражданского участия и вовлечения населения в осуществление местного самоуправления;
- 5) устранение разрывов и рассогласований между уровнями государственного и муниципального управления в рамках реализации национальных проектов;
- 6) укрепление кадрового состава органов МСУ и престижа муниципальной службы;
- 7) усиление координации муниципального сообщества и повышение эффективности межмуниципального сотрудничества, в том числе в сфере международного сотрудничества [Игнатьева 2020, 51–54].

Необходимость совершенствования законодательства для решения задач развития местного самоуправления подтверждают и результаты опроса руководителей муниципальных образований разных типов, проведенного сектором муниципального управления Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада [Зайцев и др. 2020, 38–39].

В настоящее время на основании Закона № 33-ФЗ¹ проходит новый этап реформирования местного самоуправления. По мнению О.Н. Кушнеровой, Россия не сможет эффективно развиваться в рамках какой-либо одной модели местного самоуправления в силу своих географических, климатических, исторических, национальных и иных особенностей [Кушнерова 2021, 139]. Такое утверждение представляется близким к истине, особенно с учетом фактического сохранения

¹ Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/1312062361> (дата обращения: 17.05.2025).

возможности для субъектов Федерации использовать двухуровневую систему местного самоуправления, как это заложено в Законе № 33-ФЗ.

В процессе реализации принятого закона необходимо учесть опыт реализации двух предыдущих законов № 154-ФЗ от 28.08.1995² и № 131-ФЗ от 06.10.2003³. Особый интерес представляет опыт регионов Центрального Федерального округа как наиболее развитых в стране. В статье исследуется процесс формирования нормативной правовой базы местного самоуправления в Калужской и Владимирской областях в 1993–2003 гг., которые обладают сходными показателями по территориальной организации населения, экономическому потенциалу, результатам экономической деятельности. Анализируются нормативные правовые акты по вопросам МСУ с целью выявить наиболее успешные практики нормотворческой деятельности региональных органов власти.

Нормативная правовая основа первых выборов в органы местного самоуправления в Калужской и Владимирской областях

Формирование местного самоуправления в Калужской и Владимирской областях в 1994 г. осуществлялось в соответствии с Положением «Об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы», утвержденным Указом Президента РФ от 26.10.1993 № 1760⁴. Кроме того, в соответствии с данным Положением администрации обеих областей издали областные нормативные правовые акты о проведении выборов в органы местного самоуправления: в январе 1994 г. в Калужской области⁵ и в сентябре того же года во Владимирской⁶.

В содержании областных Положений можно выделить следующие существенные различия:

1) в соответствии с Положением Калужской области, первые выборы в органы местного самоуправления должны были состояться (и в итоге состоялись) 27 марта 1994 г., в то время как Положение Владимирской области предусматривало, что предложение по дате выборов вносится главой администрации в областное Законодательное собрание, которое принимает соответствующее решение. Такое предложение было внесено главой администрации Владимирской области только 07.12.1994, и 09.12.1994 Законодательное собрание приняло решение о назначении выборов на 19.03.1995⁷;

2) Положение Калужской области не определяло срок полномочий органов местного самоуправления, который регулировался федеральным Положением (2 года). Однако Положение Владимирской области вошло в противоречие с федеральным, поскольку четко обозначило срок полномочий — 3 года;

3) в целом, в отличие от Положения Калужской области, Положение Владимирской области более конкретно регламентировало организационные моменты подготовки к выборам — в нем четко указаны сроки образования избирательных округов и избирательных комиссий; порядок голосования граждан и т. д.;

² Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/9033179?marker=64U0IK> (дата обращения: 17.05.2025).

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876063> (дата обращения: 17.05.2025).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/9004676> (дата обращения: 17.05.2025).

⁵ Решение Калужского областного Совета народных депутатов от 20 января 1994 года «О выборах в органы местного самоуправления Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/972300018> (дата обращения: 17.05.2025).

⁶ Решение Законодательного Собрания Владимирской области от 9 сентября 1994 года № 96 «О положении о выборах представительных органов местного самоуправления и глав местного самоуправления на территории Владимирской области» // URL: <https://base.garant.ru/19311316/> (дата обращения: 17.05.2025).

⁷ Решение Законодательного Собрания Владимирской области от 9 декабря 1994 года № 157 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления на территории Владимирской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/965004259> (дата обращения: 17.05.2025).

4) Положение Владимирской области более жестко регламентировало финансирование кандидатами и партиями своих предвыборных кампаний — все соответствующие денежные средства должны были быть перечислены на специальный банковский счет, создаваемый территориальной избирательной комиссией. По Положению Калужской области избирательная комиссия не участвовала в создании специального банковского счета, то есть этот вопрос решали исключительно кандидаты и партии, а четкий срок для предоставления отчетности о расходовании средств не устанавливался.

В этой связи можно сделать вывод о том, что более поздний срок принятия Положения во Владимирской области, с учетом его большей конкретизированности по сравнению с Положением Калужской области, мог быть связан с получением необходимого опыта из кейсов других регионов. Однако это отразилось на сроках формирования органов местного самоуправления — во Владимирской области первые выборы в органы местного самоуправления были проведены только 19 марта 1995 года, практически через год после аналогичных выборов в Калужской области, проведенных 27 марта 1994 г. Таким образом, после упразднения системы Советов в октябре 1993 г. и до начала работы представительных органов местного самоуправления в 1995 г. во Владимирской области более года не было представительства интересов местного населения на местном же уровне.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ⁸ был принят в развитие положений Конституции РФ о местном самоуправлении в Российской Федерации с целью формирования новой модели органов местной власти в стране и правового обеспечения их деятельности.

Принятие закона позволило юридически обеспечить самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ, а отраженные в законе нормы о придании органам местного самоуправления соответствующих исключительных компетенций, финансово-экономической базы, юридических и экономических гарантий позволяют также говорить об установлении законом реальных механизмов реализации гражданами России своего права на осуществление местного самоуправления [Гильченко 1998]. Закон, в частности, устанавливал, что:

- 1) в муниципальном образовании субъекта Федерации (кроме городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) образовывался представительный орган (п. 2 ст. 14), при этом представительный орган был единственным обязательным для муниципального образования [Егорова 2007, 111];
- 2) структура всех органов местного самоуправления определялась населением муниципального образования самостоятельно (п. 6 ст. 14) — по всей видимости, это означало проведение соответствующих референдумов и сходов граждан. Последние, согласно ст. 24 данного Закона, не привязывались к численности населения и/или избирателей муниципальных образований;
- 3) должность главы муниципального образования могла быть не предусмотрена уставом муниципального образования (следует из п. 1 ст. 16);
- 4) срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не мог быть менее двух лет (п. 2 ст. 18), при этом верхняя граница срока законом не установлена.

⁸ Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/90331792?marker=64U0IK> (дата обращения: 17.05.2025).

Необходимо отметить, что Федеральный закон не предусматривал возможность формирования двухуровневой системы муниципальных образований, поэтому в исследуемых регионах фактически сложилась одноуровневая система. Согласно данным Госкомстата Российской Федерации, в результате принятия и реализации Закона № 154-ФЗ, а также законов Калужской и Владимирской областей о местном самоуправлении число муниципальных образований с 01.01.1994 по 01.01.1998 снизилось в Калужской области с 399 до 49, а во Владимирской области — с 300 до 74. И в том и в другом случае не изменилось число муниципальных районов и практически исчезли сельсоветы, составлявшие основную массу муниципальных образований. При этом в Калужской области в 2 раза снизилось число городских муниципальных образований, а во Владимирской области их число осталось неизменным [Пашенцев 1999, 25].

Федеральный закон № 154-ФЗ вступил в силу в день официального опубликования (01.09.1995), а ст. 55 предусматривала, что нормативные правовые акты, в том числе в субъектах Федерации, должны были быть приведены в соответствие с этим законом до 01.12.1995⁹.

Некоторые авторы, анализируя процесс вступления в силу и применения Закона № 154-ФЗ, выделяют «ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления:

- 1) неопределенность территориальной организации местного самоуправления;
- 2) удаленность местных органов власти от населения;
- 3) нечеткость в определении вопросов местного значения;
- 4) несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям органов местного самоуправления;
- 5) сложность механизмов взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления» [Костина 2017, 308].

Законы Калужской и Владимирской областей о местном самоуправлении

Согласно базам правовых актов (БПА) Калужской и Владимирской областей Официального интернет-портала правовой информации с 01.01.1994 по 06.10.2003 (дата принятия Закона № 131-ФЗ, после которой законодательство субъектов Федерации должно было быть приведено с ним в соответствие) в Калужской области было принято всего 25 законодательных актов, целиком посвященных местному самоуправлению¹⁰, из которых 21 (то есть более 80%) являются изменяющими актами («О внесении изменений...»), в то время как во Владимирской области законов, целиком посвященных местному самоуправлению, было принято 59. Косвенно это может свидетельствовать о более качественном подходе к формированию нормативной правовой базы местного самоуправления в Калужской области, чем во Владимирской.

Закон Калужской области от 08.06.1996 № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области»¹¹ значительно отличается по своей структуре от 154-ФЗ, а также дополнительно уточнял некоторые аспекты правового регулирования местного самоуправления на территории области:

- 1) в статьях 2 и 3 Закона определены населенные пункты, на территории которых могли быть созданы муниципальные образования, а в статье 6 указаны территориальные основы местного самоуправления, то есть из территорий каких типов населенных пунктов складываются территории тех или иных муниципальных образований;

⁹ Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/90331792?marker=64U0IK> (дата обращения: 17.05.2025).

¹⁰ Для поиска законодательных актов использована формула для текста в названии акта «местное» и «самоуправление».

¹¹ Закон Калужской области от 8 июня 1996 года № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/972203672> (дата обращения: 14.03.2025).

- 2) до принятия и регистрации уставов муниципальных образований в поселках, волостях, сельсоветах и городах численностью населения (не избирателей) 20 тыс. чел. глава избирался на выборах, а в городах с населением свыше 20 тыс. чел. и районах избирался исключительно представительным органом (п. 5 ст. 23).

Следует отдельно остановиться на последнем положении. Хотя оно являлось переходным (действовало до принятия уставов муниципальных образований в соответствии с указанным Законом), оно гарантировало реализацию прав граждан на осуществление местного самоуправления через избрание депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных образований. С другой стороны, очевидно, что глава муниципального образования, избранный населением путем всеобщего прямого равного и тайного голосования, обладает, несомненно, большей степенью легитимности, чем избранный депутатами представительного органа.

Это порождало некоторое противоречие с декларировавшимся на всех уровнях государственной власти (и местного самоуправления) стремлением к утверждению демократии и реализации демократических реформ. Схожую оценку в отношении проведенных в 1990-х гг. («авторитарная адаптация института выборов») муниципальных выборов дали ряд авторов, анализируя процесс становления МСУ [Гельман и др. 2008, 11].

- 1) согласно ст. 42 срок полномочий главы муниципального образования в Калужской области не мог быть меньше 3 лет и больше 5 лет, то есть меньше или больше срока полномочий представительного органа. При этом, согласно ст. 45, число сроков полномочий одного и того же лица в одной и той же должности не могло быть менее двух (не конкретизировано подряд или с перерывом);
- 2) пунктом 6 ст. 23 предусмотрена возможность избирать должностных лиц для «решения особо важных вопросов местного значения (управления финансами, управления муниципальной милицией, контроля за расходованием бюджетных средств и т. п.)». Само по себе вынесение вопроса об избрании иных должностных лиц кроме депутатов, главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования на уровень областного закона свидетельствует о стремлении законодателя гарантировать большую легитимность местным администрациям и, соответственно, формировать как можно более легитимные местные элиты для продуктивного взаимодействия;
- 3) глава III Закона посвящена определению предметов ведения органов местного самоуправления конкретных видов муниципальных образований.

Закон Владимирской области от 29.05.1997 № 24-ОЗ «О местном самоуправлении во Владимирской области»¹², в целом повторяя структуру 154-ФЗ, содержит следующие заслуживающие внимания положения:

- 1) возможность формирования двухуровневой системы муниципальных образований, предметы ведения которых и полномочия между которыми разграничиваются законом Владимирской области, а в городах — уставом города (п. 3 ст. 4);
- 2) Законодательное Собрание, устанавливая границы нового муниципального образования, одновременно назначает выборы его представительного органа (п. 6 ст. 4);

¹² Закон Владимирской области от 29 мая 1997 года № 24-ОЗ «О местном самоуправлении во Владимирской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/965000852> (дата обращения: 14.03.2025).

- 3) представительные органы местного самоуправления в обязательном порядке именуются Советами народных депутатов (п. 2 ст. 11) — такие наименования сохранены во Владимирской области до сих пор;
- 4) Законом не предусмотрено само понятие «глава муниципального образования», предусмотрена только должность главы администрации муниципального образования — исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (ст. 22–23);
- 5) глава муниципального образования избирается населением или депутатами Совета, а также может быть нанят Советом на срок полномочий представительного органа (п. 1 ст. 23);
- 6) срок полномочий главы администрации муниципального образования во Владимирской области, как и срок полномочий представительного органа, законом не оговорены.

В целом структура органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Владимирской области напоминала советскую, в том числе по названию представительного органа (Совет народных депутатов).

Примечательно, что и формирование первых органов местного самоуправления Владимирской области по президентскому и соответствующему областному Положению так же, как и по советской модели, началось с представительных органов¹³.

Сравнение вышеуказанных законов Калужской и Владимирской областей позволяет сделать ряд выводов.

Закон Владимирской области от 29.05.1997 № 24-ОЗ, в отличие от Закона Калужской области, устанавливал должность не главы муниципального образования, а главы администрации муниципального образования. Кроме того, Закон Владимирской области создал дополнительную возможность нанять главу администрации как специалиста в сфере управления, то есть предложил в качестве опции модели организации местного самоуправления модель с «сити-менеджером», и не вводил дополнительные ограничения на способы избрания/назначения главы администрации в зависимости от численности населения муниципального образования. Хотя отсутствие дополнительных рамок, на первый взгляд, представляется более демократичным, возможность нанять главу администрации на самом деле означала еще меньший уровень легитимности, чем его избрание из состава депутатов представительного органа и большую зависимость от региональной и местной элиты, чем от местного населения в целом. Сама администрация при этом также становилась менее легитимной, особенно по сравнению с уровнем легитимности администрации муниципального образования в Калужской области, возглавляемой непосредственно главой муниципального образования, избираемым на выборах, или с уровнем легитимности администрации муниципального образования, если ее глава избирался населением.

Закон Калужской области, в отличие от Закона Владимирской области, прямо предусмотрел возможность избрания иных должностных лиц администрации муниципального образования, занимающихся конкретными вопросами управления (финансы, милиция, контроль над расходованием бюджетных средств и т. д.), хотя в обоих законах формирование местной администрации производится исключительно в соответствии с уставом муниципального образования, дополнительных рамок по этому вопросу законы не предусматривают.

Кроме того, Закон Калужской области обозначил конкретные территориальные (типы населенных пунктов) и организационные (предметы ведения органов местного самоуправления

¹³ Решение Законодательного Собрания Владимирской области от 9 декабря 1994 года № 157 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления на территории Владимирской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/965004259> (дата обращения: 20.11.2024).

разных видов муниципальных образований) основы местного самоуправления. Закон Владимирской области в этом аспекте во многом повторил общие положения Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ.

Таким образом, Закон о местном самоуправлении во Владимирской области устанавливал менее жесткие и более широкие рамки, чем аналогичный Закон Калужской области. То есть законодательная власть Владимирской области, по тем или иным причинам все еще отставая от законодательной власти Калужской области в формировании законодательной базы местного самоуправления, по-своему подходила к данному процессу: Положение о первых выборах в органы местного самоуправления во Владимирской области регламентировало больше аспектов проведения выборов, но законодательные рамки местного самоуправления были в дальнейшем шире, чем в Калужской. Вероятно, при подготовке рамочного закона законодательная власть Владимирской области могла также учесть как опыт собственного субъекта Федерации, так и опыт других субъектов.

Избирательное законодательство, законы о статусе депутата представительного органа

Представляется важным рассмотреть и сравнить также иные законодательные акты обеих областей, касающиеся базовых вопросов деятельности органов местного самоуправления.

Например, правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления во Владимирской области был установлен соответствующим Законом от 04.08.1995 № 5-ОЗ¹⁴, в который после вступления в силу Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ неоднократно вносились необходимые поправки для приведения его в соответствие с 154-ФЗ; в Калужской — Законом от 30.11.1998 № 28-ОЗ «О статусе выборного лица местного самоуправления в Калужской области»¹⁵.

Закон Владимирской области предусматривает необходимость согласия депутата на осуществление своих полномочий на постоянной основе, в то время как Закон Калужской области относит этот вопрос в исключительную компетенцию устава и представительного органа.

В отличие от Закона Владимирской области, Закон Калужской области отдельно устанавливает необходимость выделения дней для осуществления депутатом деятельности в своем избирательном округе, а также необходимость оказания иными органами местного самоуправления помощи депутату в осуществлении этой деятельности. Закон Калужской области установил также подотчетность всех выборных должностных лиц местного самоуправления представительному органу и право выборного главы муниципального образования, которое может быть предусмотрено уставом муниципального образования, входить в состав представительного органа и председательствовать на его заседаниях.

Что касается избирательного законодательства в сфере местного самоуправления, во Владимирской области оно было представлено Законом от 22.01.1997 который устанавливал срок полномочий всех органов местного самоуправления области — 4 года. Избирательная система — мажоритарная относительного большинства по одномандатным округам, второй тур в случае равенства голосов не предусмотрен, вместо него — жеребьевка, проводимая окружной избирательной комиссией¹⁶.

¹⁴ Закон Владимирской области от 4 августа 1995 года № 5-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/965001715> (дата обращения: 19.03.2025).

¹⁵ Закон Калужской области от 30 ноября 1998 года № 28-ОЗ «О статусе выборного лица местного самоуправления в Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/972204187> (дата обращения: 19.03.2025).

¹⁶ Закон Владимирской области от 21 января 1997 года № 8-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления на территории Владимирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/965001719> (дата обращения: 08.04.2025).

И.А. Побережная справедливо отметила, что большинство региональных законов о муниципальных выборах, в том числе и Закон Владимирской области, были приняты до вступления в силу Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ, в связи с чем в дальнейшем нуждались в существенной корректировке [Побережная 1998, 97].

Данный Закон утратил силу 07.07.2000 — после принятия Избирательного кодекса Владимирской области, которым регулировалось проведение выборов в органы как государственной власти области, так и местного самоуправления. В отличие от вышеупомянутого Закона, срок полномочий органов местного самоуправления стал устанавливаться исключительно уставами муниципальных образований¹⁷.

В Калужской области избирательное законодательство до принятия 131-ФЗ было представлено тремя НПА с одинаковыми названиями — Закон «О муниципальных выборах в Калужской области». Уже в первом (от 22.07.1996) была предусмотрена возможность применять на выборах представительных органов местного самоуправления пропорциональную систему. Кроме того, в отличие от Закона Владимирской области, в этом Законе предусмотрен порог явки для признания выборов по мажоритарной системе относительного большинства состоявшимися — 25%, а в случае равенства голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше другого¹⁸.

Закон от 30.11.1998 ввел возможность для муниципальных образований предусмотреть на выборах представительных органов мажоритарную систему относительного большинства по многомандатным округам, прямо допустил проведение безальтернативных выборов, но отменил возможность формирования представительных органов по пропорциональной системе, а также порог явки¹⁹.

Третий закон, от 17.12.1999, сохранил упомянутые положения Закона от 19.11.1998, но также ввел второй тур при равенстве голосов между кандидатами на выборах депутатов по мажоритарной избирательной системе²⁰.

И.М. Федорова, оценивая выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, проведенные в Калужской области на рубеже 1990–2000-х гг., отмечает, что, хотя с 1996 г. количественный состав депутатского корпуса муниципальных образований был увеличен с 345 до 406 мандатов, активно выдвижение кандидатов проходило лишь в муниципальных образованиях «Город Калуга» (семь претендентов на один мандат) и «Город Людиново и Людиновский район» (четыре претендента на один мандат). В большинстве округов избиратели выбирали депутата из двух претендентов. Имелись и такие избирательные округа, где было зафиксировано соотношение «один кандидат — один депутатский мандат». Подавляющая часть кандидатов в депутаты либо была выдвинута непосредственно избирателями, либо вступила в борьбу за мандаты посредством самовыдвижения. Только 2,4% от числа кандидатов, ставших депутатами, были выдвинуты областными отделениями политических партий [Федорова 2019, 132–133].

Таким образом, Закон Калужской области от 30.11.1998 № 27-ОЗ существенно упростил проведение выборов в представительные органы местного самоуправления, что, однако, привело к снижению состязательности на них — общеизвестно, что одним из признаков (принципов)

¹⁷ Закон Владимирской области от 7 июля 2000 года № 45-ОЗ «Избирательный кодекс Владимирской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/472903358?marker=64U0IK> (дата обращения: 08.04.2025).

¹⁸ Закон Калужской области от 22 июля 1996 года № 36 «О муниципальных выборах в Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/972203673> (дата обращения: 08.04.2025).

¹⁹ Закон Калужской области от 30 ноября 1998 года № 27-ОЗ «О муниципальных выборах в Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/972204186> (дата обращения: 08.04.2025).

²⁰ Закон Калужской области от 17 декабря 1999 года № 43-ОЗ «О муниципальных выборах в Калужской области» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/972205823> (дата обращения: 08.04.2025).

демократических выборов является их состязательность, и в этом компоненте муниципальные выборы в Калужской области стали менее соответствовать таким стандартам.

Заключение

Таким образом, законодатели Калужской и Владимирской областей по-разному подошли к формированию органов местного самоуправления в середине 1990-х гг., хотя и те и другие ориентировались на Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 и федеральное законодательство (в первую очередь на Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ — первый федеральный закон о местном самоуправлении).

В Калужской области законом были четко определены механизмы избрания главы муниципального образования населением или депутатами представительного органа из своего состава, срок его полномочий, а также возможность избрания иных должностных лиц муниципального образования, территориальная и организационная основы местного самоуправления; во Владимирской области эти вопросы не были прямо или достаточно четко оговорены, при этом была предусмотрена возможность найма главы администрации муниципального образования по контракту (модель «сити-менеджер»).

Законодательство Калужской области раньше законодательства Владимирской области предусмотрело полномочия главы муниципального образования по отношению к представительному органу, а также возможность избрания представительного органа по пропорциональной избирательной системе.

Во Владимирской области более жестко подошли к первым выборам в органы местного самоуправления, чем в Калужской области, но более мягко к общему рамочному регулированию, принятому в дальнейшем. Это яркий пример разницы в законодательных подходах органов государственной власти двух субъектов ЦФО.

Список литературы:

Гельман В.Я, Рыженков С.И, Белокурова Е.В, Борисова Н.В. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008.

Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 12(132). С. 110–117.

Зайцев М.А., Горяченко Е.Е., Малов К.В. О необходимости разработки новой концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации // Местное право. 2020. № 5. С. 37–50.

Игнатьева А.В. Анализ проблемного поля развития системы местного самоуправления Российской Федерации // Местное право. 2020. № 5. С. 51–54.

Костина М.В. Взаимодействие регионального законодательного собрания и представительных органов местного самоуправления (на материалах Калужской области) // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2017. Т. 4. № 4. С. 307–316. DOI: [10.22363/2312-8313-2017-4-4-307-316](https://doi.org/10.22363/2312-8313-2017-4-4-307-316)

Кушнерова О.Н. Институт местного самоуправления: возникновение и развитие в современных условиях // Власть и управление на Востоке России. 2021. № 3(96). С. 134–145. DOI: [10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145](https://doi.org/10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145)

Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: Московский общественный научный фонд, 1999. С. 25–32.

Побережная И.А. О соответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 1998. С. 94–108.

Федорова И.М. Муниципальные выборы в Калужской области в условиях современной политической системы // Местное самоуправление и прямые формы демократии: опыт России и Швейцарии. Сборник материалов Международного научно-практического семинара. Калуга: АКФ «Политоп». 2019. С. 131–140.

Чхиладзе Л.Т., Ларичев А.А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник СПбГУ. Право. 2020. Т. 11. № 2. С. 273–292. DOI: [10.21638/spbu14.2020.202](https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202)

References:

Chkhiladze L., Larichev A. (2020) Local Government in Russia at a Crossroad: The Dynamics of Constitutional Doctrine and Legal Regulation. *Vestnik SpbGU. Pravo*. Vol. 11. No. 2. P. 273–292. DOI: [10.21638/spbu14.2020.202](https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.202)

Egorova N. (2007) Munitsipal'naya reforma v Rossiyskoy Federatsii i struktura organov mestnogo samoupravleniya [Municipal reform in the Russian Federation and structure of local self-government bodies]. *Zhurnal rossiyskogo prava*. No. 12(132). P. 110–117.

Fyodorova I. (2019) Municipal Elections in the Kaluga Region in the Framework of the Modern Political System. *Mestnoye samoupravleniye i pryamyye formy demokratii: opyt Rossii i Shveytsarii. Sbornik materialov Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo seminara*. Kaluga: AKF "Politop". P. 131–140.

Gel'man V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. (2008) *Reforma mestnoy vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2006* [Local authorities reform in Russian cities, 1991–2006]. Saint Petersburg: Norma.

Gilchenko L. (1998) *Mestnoye samoupravleniye: dolgoye vozvrashcheniye. Stanovleniye mestnogo samoupravleniya v Rossii* [Local self-government: A long return. Formation of local self-government in Russia]. Moscow: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond.

Ignat'yeva A. (2020) Analysis of Problem Field of Development of Local Self-Government System of the Russian Federation. *Mestnoe pravo*. No. 5. P. 51–54.

Kostina M. (2017) The Interaction of Regional Legislative Assembly and Municipal Representative Authorities (on the Materials of the Kaluga Region). *Vestnik RUDN. Seriya: Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye*. Vol. 4. No. 4. P. 307–316. DOI: [10.22363/2312-8313-2017-4-4-307-316](https://doi.org/10.22363/2312-8313-2017-4-4-307-316)

Kushnerova O. (2021) Institute of the Local Self-Government: Emergence and Development in the Modern Conditions. *Vlast' i upravleniye na Vostoke Rossii*. No. 3(96). P. 134–145. DOI: [10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145](https://doi.org/10.22394/1818-4049-2021-96-3-134-145)

Pashentsev V. (1999) Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v rossiyskikh regionakh: tsifry i tipy [Organisation of local self-government in Russian regions: Numbers and types]. *Reforma mestnogo samoupravleniya v regional'nom izmerenii*. Moscow: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond. P. 25–32.

Poberezhnaya I. (1998) O sootvetstvii Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii i federal'nomu zakonodatel'stvu normativnykh pravovykh aktov sub'yektov Rossiyskoy Federatsii po voprosam mestnogo samoupravleniya sub'yektov Rossiyskoy Federatsii [On compliance with the Constitution of the Russian Federation and federal legislation of legal acts of the subjects of the Russian Federation on issues of local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye v Rossii*. Moscow: Institut nauchnoy informatsii po obshchestvennym naukam RAN. P. 94–108.

Zaytsev M., Goryachenko E., Malov K. (2020) About the Need to Elaborate a New Concept of Local Self-Government Development in Russian Federation. *Mestnoe pravo*. No. 5. P. 37–50.