

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Б. НАНБА

**КОМПЕТЕНЦИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ:  
ОТ НАУЧНЫХ ИДЕЙ  
К ПРАВОВОМУ  
РЕГУЛИРОВАНИЮ**

МОНОГРАФИЯ



Москва  
Инфотропик Медиа 2023

УДК 342.553(075.8)

ББК 67.400.7я73

Н 25

*Одобрено на заседании секции «Публичное право»  
ученого совета Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Автор:

**Нанба Сариа Беслановна**, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

**Нарутто Светлана Васильевна**, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

**Васильева Лия Николаевна**, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Нанба, Сариа Беслановна.**

**Н 25** **Компетенция муниципального образования: от научных идей к правовому регулированию: монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации** — М.: Инфотропик Медиа, 2023. — 212 с. — ISBN 978-5-9998-0426-6.

Агентство СІР РГБ

Актуализация исследований компетенции местного самоуправления и его места в системе публичной власти обусловлена поправками к Конституции РФ 2020 г., перестройкой системы государственного и муниципального управления.

Осуществлен научно-практический поиск модели местного самоуправления как важнейшего сегмента публичной власти, а также оптимальных форм взаимодействия муниципальной, государственной власти и населения. Представлены новое видение и варианты решения дискуссионных проблем реализации и целевой ориентации компетенции муниципального образования, институциональное понимание вопросов местного значения, осуществления местным самоуправлением возложенных на него государственных полномочий, механизмов и рисков перераспределения полномочий между органами государственной и муниципальной власти. Проблемы правового регулирования местного самоуправления рассматриваются не только на базе российского законодательства, но и в сравнительно-правовом и историко-правовом аспектах развития.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей государственных и муниципальных органов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в развитии самоуправления.

**Все права защищены.**

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022

**ISBN 978-5-9998-0426-6**

© ООО «Инфотропик Медиа», 2022

INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW  
UNDER THE GOVERNMENT OF RUSSIAN FEDERATION

S.B. NANBA

**THE COMPETENCE  
OF THE MUNICIPALITY:  
FROM SCIENTIFIC IDEAS  
TO LEGAL REGULATION**

MONOGRAPH



Moscow  
Infotropic Media 2023

UDK 342.553(075.8)

BBK 67.400.7я73

H 25

*Approved by the Public law Section  
of the Scientific Council of the Institute  
of Legislation and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation (ILCL)*

Author:

**Nanba Saria Beslanovna**, candidate of legal sciences, Leading Researcher of the Center public law research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Reviewers:

**Narutto Svetlana Vasilievna**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy), Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

**Vasilyeva Liya Nikolaevna**, Leading Researcher, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences.

**Nanba, Saria Beslanovna.**

**H 25 The Competence of the Municipality: from Scientific Ideas to Legal Regulation: monograph** / Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation — M.: Infotropic Media, 2023. — 212 p. — ISBN 978-5-9998-0426-6.

Agency CIP RSL

Updating research in the field of public authority, due to the amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020, the restructuring of the system and municipal government. One of the steps in this option can be considered as a submission version of the translation of the monograph.

A scientific and practical search has been carried out for a model of local self-government as the most important segment of public authority, as well as optimal forms of interaction between municipal, state authorities and the population. A new vision and options for solving the debatable problems of implementation and target orientation of the competence of the municipality, an institutional understanding of issues of local importance, the exercise by local government of the state powers assigned to it, mechanisms and risks of redistribution of powers between state and municipal authorities are presented. The presentation of the problems of legal regulation of local self-government is presented by the author not only on the basis of the current Russian legislation, but also in the comparative legal and historical and legal aspects of development.

For legal scholars and practitioners, representatives of state and municipal bodies, teachers, students and postgraduates of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the development of self-government.

**Все права защищены.**

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2022

**ISBN 978-5-9998-0426-6**

© “Infotropic Media” LLC, 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

Введение .....	IX
----------------	----

## **ГЛАВА I**

### Доктринальная основа и нормативная модель компетенции муниципального образования

§ 1. Научные идеи и нормативный объем компетенции муниципального образования в историческом развитии .....	2
§ 2. Зарубежный опыт правового регулирования компетенции муниципального образования .....	17
§ 3. Компетенция муниципалитетов в правовых позициях Европейского Суда по правам человека .....	37
§ 4. Состояние, проблемы и перспективы правового регулирования компетенции муниципальных образований в России .....	48
§ 5. Цифровизация осуществления компетенции муниципальных образований: новые возможности и риски .....	79

## **ГЛАВА II**

### Компетенция муниципального образования в структуре и системе публичной власти

§ 1. Вопросы местного значения как идентификатор компетенции муниципального образования .....	98
§ 2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения .....	114
§ 3. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти .....	133

## **ГЛАВА III**

### **Государственный контроль и надзор в местном самоуправлении**

§ 1. Виды и функции государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. . . . .	162
§ 2. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. . . . .	182
<b>Заключение . . . . .</b>	<b>196</b>

# CONTENT

---

---

Introduction .....	IX
--------------------	----

## **CHAPTER I**

### The doctrinal basis and normative model of the competence of the municipality

§ 1. Scientific ideas and normative scope of competence of the municipality in historical development. ....	2
§ 2. Foreign experience of legal regulation of the competence of the municipality .....	17
§ 3. Competence of municipalities in the legal positions of the European Court of Human Rights. ....	37
§ 4. The state, problems and prospects of legal regulation of the competence of municipalities in Russia. ....	48
§ 5. Digitalization of the implementation of the competence of municipalities: new opportunities and risks. ....	79

## **CHAPTER II**

### The competence of the municipality in the structure and system of public power

§ 1. Issues of local importance as an identifier of the competence of a municipality .....	98
§ 2. Powers of local self-government bodies to resolve issues of local importance .....	114
§ 3. Mechanisms of interaction between state authorities and local self-government in a unified system of public authority .....	133

**CHAPTER III**

**State control and supervision in local self-government**

§ 1. Types and functions of state control  
and supervision over the activities  
of local self-government bodies  
and local self-government officials ..... 162

§ 2. State control over the exercise  
by local self-government bodies  
and local self-government officials  
of certain state powers ..... 182

Conclusion ..... 196



# ВВЕДЕНИЕ

---

---

Стержневая роль в формировании механизмов взаимодействия органов в рамках единой системы публичной власти отводится в первую очередь местным органам власти как наиболее приближенным к делам и проблемам населения. Именно местное самоуправление оказывается на переднем фланге реагирования на экологические, климатические трансформации, развертывание процесса цифровизации, вредоносные последствия кризисных явлений, социальные вызовы. Течение указанных процессов социально-экономической реальности формирует парадигму и новые модели взаимоотношений и взаимодействия между социальными структурами, обществом и государством. Они же предопределяют модернизацию функций государственного и муниципального управления, перенастройку компетенции органов публичной власти, ориентированных на повышение уровня и качества жизни населения, развитие территорий и сохранение их самобытности.

Международные экономические организации призывают к глобальному внедрению принципов частного управления в государственном секторе. Получившая развитие на Западе и ставшая популярной в современной России идея «нового» государственного управления (New public management) базируется на принципиально новых моделях управления, ориентированных на децентрализацию, конкуренцию, клиентоориентированность. Однако целостной концепции внедрения указанных принципов и механизмов их реализации до настоящего времени не сложилось ни в одной из зарубежных практик, до конца не оценены и риски, связанные с внедрением их в функционал публичной власти. Неверно говорить о непосредственной конвергенции частного и публичного права, а только о модернизации институтов публичной власти. Связанные с этим трансформации должны получить не только детальную оценку в работах современных

юристов и государствоведов, но и тонкую настройку в практике государственного и муниципального управления. Модели возможных решений в этом направлении находятся только в стадии разработки.

Кризисные ситуации продемонстрировали необходимость выстраивания гибких механизмов взаимодействия и координации между различными уровнями публичной власти, а также между органами местного самоуправления как по вертикали, так и по горизонтали. Эффективность системы многоуровневого управления в кризисных условиях может быть достигнута в порядке, при котором каждый уровень публичной власти не только обладает собственной компетенцией, необходимыми средствами, ресурсами, но и обеспечен механизмами взаимодействия. Немаловажная роль в этом процессе отводится формированию атмосферы доверия и взаимодействия между населением и органами публичной власти.

По своему существу и назначению местное самоуправление представляет собой элемент основ конституционного строя; форму народовластия; действенный механизм непосредственного решения вопросов местного значения; способ оптимизации социального управления; институт организации и предоставления услуг населению.

Введение конституционными преобразованиями 2020 г. в структуру Основного Закона России и юридическое мышление категории «публичная власть» в качестве обобщающего по отношению к государственной власти и местному самоуправлению олицетворяет институционализацию народовластия в целом. Во многом такое решение позволит скоординировать данные уровни власти и не создаст оснований для их противопоставления друг другу. Реализация в отраслевом законодательстве идеи о единстве публичной власти — долгосрочная многоэтапная многоуровневая задача. Науке публичного права предстоит переосмыслить исторически сложившиеся подходы к пониманию публичной власти, предложив новые решения, имеющие определяющее значение для модернизации государственного строительства и реформ в политической, духовной, социальной, экономической сферах современного общества. Речь идет

о качественно новом уровне и подходах к моделированию взаимоотношений структур государственной и муниципальной власти, принципах их функционирования.

В основу представленного исследования положена авторская идея о наличии компетенции именно у муниципального образования, поскольку местное самоуправление, являясь институтом государственного устройства, представляет собой часть структуры государства как политико-территориального образования. Автором проанализированы ключевые элементы структуры компетенции муниципальному образованию (критерии идентификации вопросов местного значения; полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения; государственные полномочия, реализуемые местным самоуправлением; механизмы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления; контрольно-надзорная деятельность государства за местным самоуправлением) применительно к российской правовой системе и в аспекте сравнительного правоведения.



## ГЛАВА I

---

# ДОКТРИНАЛЬНАЯ ОСНОВА И НОРМАТИВНАЯ МОДЕЛЬ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

## **§ 1. Научные идеи и нормативный объем компетенции муниципального образования в историческом развитии**

Эволюцию научных представлений о месте и значении местного самоуправления в системе публичной власти можно рассматривать как последовательное накопление и обобщение юридической наукой идей и принципов организации деятельности органов местной власти. Развитие научного знания о местном самоуправлении предстает в качестве последовательно сменяющих друг друга научных представлений о централизации и децентрализации власти.

Осмысление сущности местного самоуправления на базе анализа российского и западного опыта демонстрирует существенные различия в доктринальных решениях, подходах законодателя. По вопросу соотношения и взаимовлияния компетенций местного самоуправления и государственного управления сформировано несколько концепций, сходящихся в признании местного самоуправления системой децентрализации, цели, принципы и функции которой невозможно сравнить с аналогичными в сфере государственного управления<sup>1</sup>.

Следует отметить, что и в современности, и в историческом ракурсе значение местного самоуправления, отведенное ему государством и политологией, не предстает в застывших формах. Объем автономии и принципы организации местного самоуправления, как и его модели, определяются спецификой государственного устройства, показывающей взаимодействие и взаимосвязь местных и центральных органов власти, пределы их самостоятельности. Возможно наблюдать динамику изменения сферы локализации и юридическую автономию местного самоуправления и ее зависимость от задач и целей государственного строительства и роли в нем местных властей. В известной мере местное самоуправление и гарантируемая правом его самостоятельность показывают механизмы взаимодействия

---

<sup>1</sup> См.: Kirste S. Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts Verwaltungshistorische, organisations theoretische und verwaltungsorganisations rechtliche Aspekte. Heidelberg, 2017. S. 119.

Научное издание

**С.Б. Нанба**

Компетенция муниципального образования: от научных идей  
к правовому регулированию: монография

Выпускающий редактор И.М. Столярова  
Дизайн и верстка текста А.А. Савченко

Издательский номер 426  
Год издания 2022

ISBN 978-5-9998-0426-6  
Подписано в печать 15.11.2022  
Формат 60×90/16  
Печать цифровая  
Бумага офсетная

Усл. печ. л. 13,25  
Авт. л. 10,13

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ  
**ParaType**  
In Legal Use

Гарнитура Charter  
Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»



ООО «Инфотропик Медиа»  
141009, Московская область, г. Мытищи, проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А  
Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)  
sales@infotropic.ru  
www.infotropic.ru, интернет-магазин издательства: <http://shop.infotropic.ru>

Все права защищены. Любое копирование, воспроизведение, хранение в информационных системах или передача в любой форме и любыми средствами — электронными, механическими, посредством фотокопирования, записями или иными — любой части этой книги запрещено без письменного разрешения ООО «Инфотропик Медиа».

Издание не содержит информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, и информацию, запрещенную для распространения среди детей.