

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Кафедра муниципального права

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**Сборник материалов
Всероссийской конференции
с международным участием**

Москва, РУДН, 25–29 апреля 2022 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2022

УДК 342.553(063)
ББК 67.400.7
П78

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

Под редакцией

заведующего кафедрой муниципального права
Юридического института Российского университета дружбы народов
доктора юридических наук, профессора *Л.Т. Чихладзе*;
доцента кафедры муниципального права
Юридического института Российского университета дружбы народов,
кандидата юридических наук *Е.Ю. Комлева*

П78 Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, РУДН, 25–29 апреля 2022 г. / под ред. д.ю.н., проф. Л. Т. Чихладзе, к.ю.н. Е. Ю. Комлева. – Москва : РУДН, 2022. – 411 с.

Сборник содержит материалы Всероссийской конференции с международным участием, организованной кафедрой муниципального права юридического института РУДН (25–29 апреля 2022 г.)

Издание предназначено для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 342.553(063)
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-209-11641-7

© Коллектив авторов, 2022
© Оформление. Российский университет
дружбы народов, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	9
-------------------	---

РАЗДЕЛ I. СТАТЬИ УЧЕНЫХ И ПРАКТИКОВ

Глава 1. Местное самоуправление в условиях реформирования законодательства

Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Актуальные вопросы преобразования муниципальных образований в Российской Федерации	11
Ларичев А.А. Принцип верховенства совета в системе местного самоуправления: историческое наследие и проблемы регулирования на современном этапе	19
Комлев Е.Ю. Развитие принципа единства публичной власти в российском законодательстве после конституционной реформы 2020 г.	31
Балытников В.В. Обеспечение эффективности трансформации единой системы публичной власти в Российской Федерации в условиях глобального кризиса однополярного миропорядка	44
Чертков А.Н. Реформа местного самоуправления в современных условиях	51
Дорохов Н.И. Эволюция публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений: этапы и проблемы (1991–2022 гг.)	57
Колесников А.В. Принцип единства требований в системе органов публичной власти	72
Митяева Е.Н. Новый этап муниципальной реформы: быть или не быть поселениям?	81
Сергеев А.А. Новый этап реформирования правовых основ российского местного самоуправления	87

Мурашкинцева А.Н. Местное самоуправление как элемент механизма государства в свете конституционной реформы 2020 года.....	93
--	----

Глава 2. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях

Чекменев Д.С., Аствацатурова М.А. Опыт реформирования территориальной организации местного самоуправления в Ставропольском крае.....	99
Трубилев Г.В. 10 лет Новой Москве: итоги и перспективы развития местного самоуправления на данной территории	105
Винник Н.В. Перспективы развития территориальной организации местного самоуправления	111

Глава 3. Зарубежный опыт правового регулирования местного самоуправления

Масловская Т.С. Реформирование территориальной организации во Франции в контексте конституционных преобразований 2003 г.....	117
Киселёва Т.М. Перспективы развития институтов прямой демократии на местном уровне в Республике Беларусь	124
Клейнхоф И.А. Актуальные тренды муниципального управления: лучшие зарубежные практики	130
Ефремов О.В. Участие молодежи в решении вопросов местного значения в Республике Беларусь	136
Кукеев А.К. Функционирование и развитие конституционных основ местного самоуправления в Республике Казахстан	142
Комлева Т.М. Роль органов публичной власти при наследовании выморочного имущества в Испании	149
Ананьев И.А., Елсуков А.В. Местное самоуправление в англосаксонской модели права на примере США.....	158
Кохманд В.М. Деятельность Ассоциации местных и региональных властей в Финляндии	165

Глава 4. Особенности осуществления отдельных полномочий органами местного самоуправления

Усманова Р.М. Значение института комплексного развития территорий в благоустройстве муниципальных образований	171
Соколова А.И. Об отдельных вопросах градостроительства и территориального развития села	178
Сатушиева Л.Х. Роль местного самоуправления как института гражданского общества на Северо-Западном и Центральном Кавказ.....	187
Крымкин В.В. Должностные лица органов местного самоуправления, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушение тишины и покоя граждан: актуальность и проблемное поле.....	195
Сибирякова Т.А. Проблемы правового регулирования организации муниципальных средств массовой информации: сравнительно-правовой анализ.....	201
Осипов Р.А. Правотворчество органов местного самоуправления: юридическая природа и проблемы реализации.....	207
Рехачева Т.В. Роль органов местного самоуправления в преодолении конституционного нигилизма.....	213

Глава 5. Местное самоуправление и современные технологии

Федоров С.В. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления	217
Воробьева Д.С. Трансформация форм прямого волеизъявления населения в местном самоуправлении в условиях становления информационного общества	223

Глава 6. Отдельные принципы и институты местного самоуправления

Биюшкина Н.И., Балдин А.К. Проблемы развития местного самоуправления в России по реформе 1864 года.....	229
--	-----

Бойко Н.Н. Роль моральных норм и принципов в формировании этики муниципальных служащих, как основы их служебной деятельности.....	236
Муровицкий А.И. Особенности формирования гендерного соотношения в системе государственной власти и местного самоуправления Смоленской области.....	243
Лолаева А.С. Механизмы общественного онлайн управления в системе местного самоуправления.....	250
Антошин В.А., Сулейманова С.С. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовых основ отбора на муниципальную службу.....	256
Абрашкин М.С., ШUTOва Т.В. Опросы населения как инструмент повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления (по материалам Московской области)	261
Джимбиев А.В. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации по вопросам контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения их компетенции.....	267

Раздел II. Статьи молодых ученых-студентов

Глава 1. Реформа местного самоуправления

Данилин С.С. Анализ правового статуса представительных органов на примере законопроекта № 40361-8 «об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».....	273
Козлова А.Н. Изменение понятия местного самоуправления в контексте муниципальной реформы	279
Комарова Е.А. Вопрос функционального единства публичной власти и самоуправления	283
Огрин С.С. Местное самоуправление в системе публичной власти	287
Сюзева С.М. Новые тенденции развития местного самоуправления с 2020 года.....	293

Турдаков И.С. Краткий обзор некоторых новелл, предложенных в законопроекте № 40361–8	299
Чурилова П.С. Проблемы и решения вопросов выбора главы муниципального образования	304

Глава 2. Зарубежный опыт правового регулирования местного самоуправления

Алексеева Е.А. Муниципальные выборы в Финляндии в 2021 году	307
Васильева А.В. Сравнительный анализ местного самоуправления в России и КНР: проблемы и тенденции развития.....	314
Стельмах Н.С. Особенности системы местного управления в Китайской Народной Республике.....	319
Тарасов В.В. Особенности системы местного самоуправления в Боснии и Герцеговине	323

Глава 3. Особенности осуществления отдельных полномочий органами местного самоуправления

Заец Н.А. Практика обжалования актов о муниципальной ответственности в судебном порядке.....	327
Козлов А.В. Проблема реализации функций органов муниципальной власти в условиях ограниченности финансовых ресурсов, перспектива её решения.....	332
Синюкова К.Н. Бедность как социально- правовая категория: деятельность органов местного самоуправления по обеспечению благосостояния населения муниципального образования	336

Глава 4. Отдельные институты и принципы местного самоуправления

Барышева А.П. Отзыв мэра как форма участия населения в местном самоуправлении на примере Российской Федерации	341
--	-----

Батчаева З.З. Совершенствование кадрового обеспечения органов местного самоуправления	346
Бондарев А.В. Искусственный интеллект в государственном управлении.....	350
Булычёва С.Е. Правовые основы цифровизации в деятельности местного самоуправления	355
Джафаров Р.Ш.о. Территориальное общественное самоуправление: правовые проблемы института	360
Коржуева Д.В. Конференция граждан как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления: состояние, проблемы, потенциал	364
Ласточкина М.С. К вопросу о самоуправлении русского и иностранного земского управления (в свете экстраполяции взглядов А.И. Васильчикова).....	369
Лягушева А.А. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения.....	374
Пальчикова Е.Н. Общая характеристика муниципального нормотворчества и причин его несовершенства	379
Семенова С.Т. Коррупционный фактор как проблема в сфере местного самоуправления Российской Федерации.....	384
Черкашина Ю.К. Публичные слушания в дистанционном формате: анализ и перспективы	391
Чурилина И.С. Коррупция в системе органов самоуправления: проблемы и состояние	395
Шибанов Д.С. Сравнительно-правовой анализ истории становления и развития института главы муниципального образования	399
Шмелев А.Е. Проблема участия населения в муниципальных выборах	407

ПРЕДИСЛОВИЕ

25–29 апреля 2022 года в юридическом институте Российского университета дружбы народов на базе кафедры муниципального права была организована Всероссийская конференция с международным участием «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах», в которой приняли участие более 200 ученых из Российской Федерации и зарубежных стран. Конференция приобрела традиционный характер и проводилась уже в шестой раз.

Конференция 2022 года ознаменовалась значительным расширением состава участников как среди представителей отечественной науки, так и среди практиков, преимущественно государственных и муниципальных служащих. География участников включала более половины субъектов Российской Федерации, а также зарубежные страны (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Перу).

В рамках конференции совместно с кафедрой иностранных языков юридического института Российского университета дружбы народов был организован научный семинар на испанском языке на тему «Децентрализация в рамках перуанского конституционализма» (исп.: *La descentralización en el constitucionalismo peruano*) при участии профессор Университета ESAN (Перу, Лима) *Carlos González Palacios*.

Дополнительная актуальность конференции обусловлена осмыслением и нормативным оформлением

конституционных изменений 2020 года, связанных с организации местного самоуправления в системе публичной власти, а также инициированной в конце 2021 года муниципальной реформой, которая, как ожидается, приведет к принятию нового закона о местном самоуправлении.

В указанных условиях повышается роль научного сообщества в выработке качественных и современных решений, направленных на эффективное функционирование институтов публичной власти в целом и института местного самоуправления в частности. В этой связи отрадно отметить, что Российский университет дружбы народов зарекомендовал себя в качестве площадки, на которой ведущие представители отечественной и зарубежной науки муниципального права, практикующие юристы и поколение молодых ученых могут внести свой вклад в развитие института местного самоуправления в России и за рубежом.

В настоящем сборнике представлены статьи участников конференции. Таким образом, сформулированные в рамках конференции идеи и предложения будут доступны для ознакомления и критического анализа широкому кругу лиц.

Раздел I
СТАТЬИ УЧЕНЫХ И ПРАКТИКОВ

Глава 1
Местное самоуправление
в условиях реформирования
законодательства

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Чихладзе Леван Теймуразович

*Российский университет дружбы народов,
заведующий кафедрой муниципального права;
Московский государственный областной университет,
и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права;
Московский городской университет управления
Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова,
профессор кафедры юриспруденции*

Ганина Ольга Юрьевна

*Оренбургский институт (филиал)
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент кафедры конституционного и международного права*

Аннотация. В статье затронуты ключевые проблемы преобразования муниципальных образований в связи с реформированием местного самоуправления. Изучены тенденции объединения муниципальных образований после внесения изменений в положения Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2017–2019 годах. Проанализированы положения законопроекта о местном самоуправлении в части преобразования муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление, преобразование муниципального образования, муниципальная реформа.

TOPICAL ISSUES OF TRANSFORMATION OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Chikhladze Levan Teimurazovich

*Head of the Department of Municipal Law of the Law Institute
of the Peoples' Friendship University of Russia;
Acting Head of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Faculty of Law of the Moscow State Regional University;
Professor of the Department of Jurisprudence of the Moscow City University
of Management of the Government of Moscow named after Yu.M. Luzhkov*

Ganina Olga Yurievna

*Orenburg Institute (branch) of the O. E. Kutafin University (MSAL),
Associate Professor of the Department
of Constitutional and International Law*

Abstract. The article touches upon the key problems of the transformation of municipalities in connection with the reform of local self-government. The trends in the merger of municipalities after the amendments to the provisions of the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” in 2017–2019 were studied. The provisions of the draft law on local self-government in terms of the transformation of municipalities are analyzed.

Key words: local self-government, transformation of the municipality, municipal reform.

Реформирование системы публичной власти затронуло все ее уровни. Первые результаты преобразований уже можно наблюдать на федеральном и региональном уровнях власти, на очереди — муниципальный уровень.

В настоящее время на обсуждении в Государственной Думе Российской Федерации находится законопроект о местном самоуправлении. По словам одного из инициаторов данного законопроекта А.А. Клишаса, проект федерального закона ориентирован на совершенствование организации местного самоуправления в России и является логическим продолжением реализации положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти. В этой связи особую значимость приобретает определение знаковых направлений дальнейшего совершенствования местного самоуправления. Среди их разнообразия, безусловно, пристального внимания заслуживает выработка эффективного механизма преобразования муниципальных образований, что вкупе с предлагаемой идеей формирования в Российской Федерации одноуровневой организации местного самоуправления выведет местное самоуправление на новый этап его развития.

В настоящее время ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает четыре варианта преобразования муниципальных образований:

- 1) объединение муниципальных образований;
- 2) разделение муниципальных образований,
- 3) изменение статуса муниципального образования в связи с наделением его иным статусом;
- 4) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением [5].

В законопроекте о местном самоуправлении сохраняются основные варианты преобразования муниципальных образований:

- 1) объединение муниципальных образований;
- 2) разделение муниципальных образований;
- 3) изменение вида муниципального образования [4].

Как показывает практика, на протяжении последнего десятилетия в России осуществляется поэтапное объединение муниципальных образований в укрупненные сообщества, способные решать все вопросы местного значения, с учетом географической, экономической и другой специфики.

Начиная с 2000-х годов, реформирование местного самоуправления осуществлялось в русле приближения власти к населению. Это обусловило организацию небольших поселений, где граждане могли компактно проживать, создавая хозяйственную общность и преодолевая возникавшие трудности. Каждое объединение, будь то городское или сельское поселение, в итоге действовало в своих интересах, не особо ориентируясь на соседей. Доминировал «поселенческий принцип» организации местного самоуправления. Однако решить абсолютно все вопросы такие поселения не могли, что неизбежно привело к формированию на муниципальном уровне двухуровневой системы. Районный уровень местного самоуправления позволял выполнять задачи, с которыми не могли справиться на уровне поселений. Налицо объективный характер существования двухуровневой системы местного самоуправления.

С 2015 г. законодатель пошел по пути укрупнения муниципальных образований и постепенного перехода от двухуровневой системы местного самоуправления к од-

ноуровневой, что выразилось, прежде всего, в образовании городских округов. Это можно проследить по редакции ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 3 апреля 2017 г., согласно которой объединение всех поселений, которые входят в состав муниципального района, с городским округом проводилось с согласия населения поселений, муниципального района и городского округа, которое выражал представительный орган соответствующего поселения, муниципального района и городского округа [5]. При этом поселение, объединенное с городским округом, утрачивало статус муниципального образования. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивало статус муниципального образования [5]. Как отмечает С.А. Авакьян, в этот период начался постепенный отказ от поселений как преимущественно сельских муниципальных образований, а также городских поселений небольших городов и поселков как поселенческого уровня местного самоуправления [1, с. 15].

Спустя два года в ст. 13 профильного федерального закона была введена ч. 3.1-1, предусматривавшая образование муниципальных округов, которые должны были объединить, в первую очередь, сельские поселения в единое целое. В случае такого объединения статус муниципального образования утрачивали как муниципальный район, в котором объединялись все поселения, входившие в его состав, так и сами указанные поселения [5]. Анализируемая новелла призвана была устранить противоречия, возникавшие вследствие объединения поселений в городские округа. Именно она предусмат-

ривала запрет на объединение всех поселений, которые входили в состав муниципального района, в случае выражения несогласия со стороны населения двух или более поселений. Одновременно с этим отказ населения только одного из поселений муниципального района от объединения в единый муниципальный округ не становился препятствием для укрупнения муниципалитета [3]. Это создавало вопросы в части волеизъявления жителей, проживающих в муниципальных образованиях и не желающих объединяться в муниципальный округ, по поводу судьбы их муниципального образования. Оказавшись в одиночестве, они фактически не могли противостоять этому объединению. В итоге, как показывает статистика, уже к январю 2021 года в России было образовано 100 муниципальных округов [6].

Законопроект о местном самоуправлении подводит определенную черту в спорах о необходимости существования двухуровневой системы местного самоуправления. В современных реалиях речь ведется о формировании одноуровневой системы местного самоуправления. Инициаторы законопроекта предлагают закрепить, что местное самоуправление будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения. По утверждению А.А. Клишаса, это позволит повысить эффективность органов местного самоуправления и укрепит их финансовую обеспеченность [2]. Указанные обстоятельства, безусловно, приведут к изменению всей системы муниципальных образований, которые действуют в настоящее время. Одновременно с этим на повестку дня выдвигается вопрос об эффективности решения насущных проблем небольших населенных пунктов,

которые утратят по будущему закону статус муниципальных образований, а, следовательно, все возможности, в том числе и самостоятельного распределения финансов. Эта сторона жизнедеятельности муниципальных образований, равно как и другие направления, окажутся в руках единого центра, будь то городской или муниципальный округ. В связи с этим возникает вопрос — смогут ли органы местного самоуправления обновленных муниципальных образований рационально распределять ресурсы между своими населенными пунктами и грамотно организовать логистику внутри больших по площади территорий. В этой связи безусловный интерес представляет роль сельского старосты, который, согласно законопроекту о местном самоуправлении, будет взаимодействовать как с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в сельском населенном пункте, так и с населением конкретного населенного пункта [4].

В целом, эффективность преобразования муниципальных образований напрямую зависит от внедрения оптимального варианта муниципально-территориального деления, где доминируют доступность власти и реальная социально-экономическая необходимость. Следует помнить, что главная цель объединения муниципальных образований заключается в улучшении качества оказания услуг, которые предоставляются населению органами местного самоуправления. Именно это направление должно превалировать в ходе разработки и принятия нового федерального закона о местном самоуправлении.

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С.А. Авакьян // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15 – 20.
2. *А. Клишас и П. Крашенинников* внесли законопроект об организации местного самоуправления. URL: <http://council.gov.ru/events/news/131952/>
3. *Гацко М.* В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления. М.: Гацко. URL: <http://cmokhv.ru/>
4. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г. № 492-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru/>
6. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2021 года. URL: <https://rosstat.gov.ru/>

**ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА СОВЕТА
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ИСТОРИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ
И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Ларичев Александр Алексеевич

*Высшая школа экономики,
заместитель декана по научной работе факультета права,
профессор департамента публичного права*

Аннотация. В статье анализируется роль и место представительного органа в системе органов местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что после перехода к современной модели организации местного самоуправления практическая реализация принципа верховенства совета сталкивается с определенными трудностями. На основании исследования исторического опыта и динамики развития соответствующих правоотношений на современном этапе выявлены основные проблемы реализации принципа верховенства совета и возможные пути их решения.

Ключевые слова: местное самоуправления, совет, представительный орган, принцип верховенства совета

**THE PRINCIPLE OF THE SUPREMACY
OF THE COUNCIL IN THE SYSTEM
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:
HISTORICAL HERITAGE AND PROBLEMS
OF REGULATION AT THE MODERN PERIOD**

Larichev Alexander A.

*HSE University, Faculty of Law, Deputy Dean for Research,
Professor at the School of Public Law*

Abstract. The article analyzes the role and place of the representative body in the system of local self-government bodies. The author comes to the conclusion that after the transition to the modern model of the organization of local self-government, the practical implementation of the council supremacy

principle faces certain difficulties. Based on the study of historical experience and the dynamics of the development of relevant legal relations at the modern period, the author identifies the main problems of implementing of the council supremacy principle and possible ways to solve them.

Keywords: local self-government, council, representative body, principle of council supremacy

Местное самоуправление является уникальным явлением, для которого характерно совпадение в лице территориального сообщества в равной степени как субъекта, так и объекта управления [3]. Вместе с тем, лишь на небольших по площади и численности населения территориях местное самоуправление может осуществляться жителями напрямую — через собрания и сходы граждан. Большие масштабы реализации муниципальной власти ведут к более сложным формам ее организации, включая функционирование представительных органов. При этом для России осуществление местного самоуправления не только собраниями населения, но и советами как органами народного представительства важно как в контексте реализации положений Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 3, ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 2 ст. 130), так и выполнения ее международных обязательств (ч. 3 ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления).

Представительные органы местного самоуправления, пришедшие в начале 90-х годов на смену местным советам как нижшим звеньям цепи полновластных органов государственной власти можно отнести к так называемому «слабому» типу. Слабость нынешнего муниципального совета определяется несколькими факторами.

Во-первых, законодательные реформы последнего десятилетия XX века предопределили реализацию на

местном уровне принципа разделения полномочий [2], который, не будучи столь концептуально формализованным и полноформатным, как принцип разделения властей на государственном уровне [1], все же определяет разграничение функций между представительными и исполнительными органами; функциональной автономии вторит и их институциональная самостоятельность.

Представительный орган, безусловно, обладает некоторыми контрольными полномочиями в отношении администрации и иных органов местного самоуправления (п. 9 ч. 10, ч. 11.1 ст. 35, ч. 6.1 ст. 37 ФЗ № 131 [11]), в рамках некоторых субмоделей организации муниципальных органов, определенных законодательно, принимает (в разной степени) участие в их формировании (ч. 6, 8 ст. 37, ст. 38 ФЗ № 131), однако, исходя из положений действующего законодательства не вправе осуществлять директивное управление деятельностью исполнительных органов муниципалитетов *per se*.

Даже в случае подотчетности и подконтрольности главы местной администрации, назначенного по контракту, представительному органу, первый обладает операционной самостоятельностью, руководя подразделениями администрации на принципах единоначалия, в то время как и сама администрация наделена уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, функционально обособленной от компетенции представительного органа.

Исключительная компетенция представительного органа лимитирована кругом закрепленных основных полномочий в ФЗ № 131 (ст. 10-11.1), и хотя перечень полномочий не является закрытым, вряд ли можно ожидать

серьезного его расширения иными нормативными актами, включая муниципальные уставы. Кроме того, в ряде случаев функциональное поле деятельности представительного органа оказывается ограниченным волей исполнительного — так, например, согласно ч. 12 ст. 35 ФЗ № 131, нормативные правовые акты представительного органа, посвященные налогообложению либо предусматривающие осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе главы местной администрации либо при наличии его заключения.

Правотворческая функция представительного органа, признаваемая в качестве одной из основных в составе его полномочий, таким образом, также оказывается лимитированной — в контексте как указанного выше содержательного ограничения, так и с процедурной точки зрения (так, частью 13 ст. 35 ФЗ № 131 предусмотрен институт вето решений представительного органа со стороны главы муниципального образования).

Тем самым верховенство совета — органа, некогда доминировавшего в механизме власти и управления на местном уровне, в современной модели российского местного самоуправления нивелировано. Более того, не умаляя значения представительного органа, нельзя согласиться и с указанием на его «ведущую роль» в муниципальном механизме. Такое предположение, выдвигаемое рядом авторов, базируется на довольно слабой аргументации, в которую включается обязательность представительного органа в структуре органов местного самоуправления (необходимо отметить, что представительный орган является не единственным обязательным элементом соответствующей структуры), а также

то, что «среди перечисляемых в статье 34 ФЗ № 131 органов местного самоуправления, составляющих организационную структуру муниципальной власти, представительный орган расположен на первом месте» [10] (представляется сомнительным, что очередность в перечислении органов муниципальной власти в тексте закона существенным образом влияет на их правовой статус). Представительный орган местного самоуправления, таким образом, в механизме муниципальной власти оказывается ни верховным, ни ведущим, но «одним из».

Причина нынешнего положения дел применительно к статусу представительных органов кроется в развернувшейся в начале 90-х годов борьбе с «властью советов» прежде всего на государственном уровне, закончившейся в отношении местного самоуправления в 1993 году переходом к новой системе организации местной власти, параметры которой были заложены в Указе Президента Российской Федерации от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. Как отмечают Ю.Н. Мильшин и С.Е. Чаннов, пребывая в состоянии постоянной конфронтации с Верховным Советом Российской Федерации, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин обрушивал свой гнев на всю систему Советов. «Очевидно, — утверждал он на заседании Конституционного совещания, — что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы» [6]. В соответствии со ст. 4 Указа № 1760, деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращалась, их функции выполняла соответствующая местная администрация.

Надо отметить, что принцип верховенства совета в системе органов местного самоуправления сам по себе не является чем-то уникальным и свойственным лишь советской модели государственного управления на местах. Так, например, теоретическая конструкция муниципальной власти в англо-саксонских странах, относимых к корпоративной и посткорпоративной модели местного самоуправления [4] не предусматривает наличия у муниципалитета как корпорации компетенции *proprio iure*, то есть по своей природе самостоятельной от государства, соответственно вся власть здесь является делегированной, а совет как руководящий орган корпорации является ее первичным реципиентом. Действуя от «имени и по поручению» муниципалитета, совет осуществляет субделегирование собственных полномочий, что уже выделяет и возвышает его среди других муниципальных органов. Функциональное верховенство совета подкрепляется наличием широких полномочий совета по контролю и директивному управлению отраслями муниципального хозяйства [5].

В государствах общинной модели местного самоуправления (Франция, Германия, Италия и др.) реализация принципа верховенства совета представляется даже более естественной, поскольку здесь муниципальная власть напрямую вытекает из конституционно закрепленной власти общины как территориального публичного коллектива. Совет же является прямым выразителем интересов коллективной воли членов общины. Вместе с тем, исторические и культурные традиции, а также эволюция муниципальных институтов в их соотношении и взаимодействии с общегосударственной системой управления предопределили во многих континентально-евро-

пейских государствах рост влияния исполнительных органов и их глав (мэров), нередко выступающих в роли связующего звена между общинным самоуправлением и государственной администрацией — таков, в частности опыт Франции, Испании [7; 13].

С другой стороны, в ряде восточноевропейских государств, в которых местное самоуправление получило свое развитие после падения социалистических режимов в начале 1990-х годов и в духе идеалов, заложенных в общинной модели, отчетливо видны тенденции к усилению влияния представительных органов вплоть до провозглашения их верховенства на местном уровне. В этой связи характерен пример Сербии, которая с отходом от социалистической модели государственного управления на местах первоначально предпочла модель организации местного самоуправления, основанную на принципе верховенства главы муниципалитета, однако в Конституции 2006 года провозгласила скупщину — местный представительный орган — высшим в системе муниципальных органов, подкрепив это наделением его соответствующим широким спектром полномочий и установив зависимость срока функционирования исполнительных органов от срока полномочий скупщины [8]. В Чехии функционирует схожая модель. Муниципальный совет, избираемый населением общины, формирует подконтрольный ему исполнительный комитет, обеспечивающий текущее руководство деятельностью муниципальных органов. Мэр и его заместители избираются из состава комитета и являются его членами [14].

Принцип верховенства представительного органа, таким образом, живет и здравствует в практике организации местного самоуправления в различных государ-

ствах, реализуясь вне привязки к определенным моделям. При этом он вовсе не увязан с принципом демократического централизма, характеризовавшим, в своей сочетанности с верховенством совета, модель государственного управления на местах в Советском государстве. Верховенство как принцип, взятый обособленно, обозначает лишь реальную, а не мнимую «ведущую роль» совета как органа представительства населения, выразителя интересов территориального сообщества.

Для России данная целевая функция совета — представительство — становится еще более значимой в условиях постепенного отхода от выборности высших должностных лиц муниципалитетов, переходу (в особенности на верхнем уровне территориальной организации местного самоуправления) к конкурсным мэрам и главам администраций. В контексте этих процессов описанная выше слабость совета и дисбаланс сил в пользу исполнительных органов муниципалитета становится угрозой не только для содержания демократических процедур в функционировании муниципальной власти, но угрозой для самой сущности местного самоуправления как формы народовластия, при которой население имеет возможность влиять на процессы муниципального управления не только напрямую, но и через избранных ими представителей. Не-избираемые исполнительные органы оказываются населению неподконтрольны вовсе, а представительный орган, даже там, где он избирается, имеет лимитированные возможности по прямому контролю и управлению сферами муниципальной жизни.

Отказ от принципа верховенства совета, как представляется, связан не только с боязнью «призраков прошлого», но и неопределенностями внутри модели мест-

ного самоуправления, сложившейся в нашей стране. Признав в начале 1990-х годов местное самоуправление формой народовластия и ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, Россия конституционно и законодательно не признала власть территориального публичного коллектива как носителя прав на местное самоуправление, обозначив лишь контурно и косвенно — через решения Конституционного Суда Российской Федерации — наличие соответствующих прав местного населения. Отсюда вытекают трудности с реализацией права на местное самоуправление, его конституционно-правовой защитой, здесь, как представляются, кроются и корни невнятного статуса представительного органа, создание и функционирование которого увязывается скорее с реализацией общих политических прав граждан в контексте ст.32 Конституции Российской Федерации, чем с механизмом реализации права общиной как совокупностью местных жителей. Такое рассогласование реализуемых принципов позволяет относить опыт российского муниципального строительства к так называемой «постобщинной» модели [4], внутри которой идеалы общественной теории местного самоуправления реализованы непоследовательно.

Слабость представительного органа приводит к его практической неэффективности, декоративности в системе муниципальной власти, при которой депутатский корпус становится статистом и послушно санкционирует решения местной администрации. Ситуацию усугубляет также малочисленный состав представительных органов, определяемый низкими значениями обязательного количества депутатов, формализованными в ч.6 ст.35 ФЗ №131. Это ухудшает пропорции представительства

населения в муниципальных образованиях различных типов — нередко в муниципальных уставах, независимо от численности населения, закрепляется лишь нижнее, пороговое значение числа депутатов в представительном органе.

Негативное влияние оказывают также нормы, предписывающие работу подавляющего числа депутатов представительных органов на непостоянной основе (ч.5 ст.40 ФЗ №131). Последнее ведет к снижению уровня вовлеченности депутатов в процессы муниципальной политики и управления, поверхностному знанию связанных вопросов и участию *ad hoc* в принятии важнейших управленческих решений. Надо отметить, что данный недостаток был характерен и для советской системы представительных органов, чем активно пользовались исполнительные органы, формально полностью подконтрольные и подотчетные советам, но фактически определявшие повестку их заседаний и содержание решений. В связи с этим представляется, что возможное внедрение и реализация принципа верховенства совета на местном уровне должно увязываться с улучшением пропорции представительства населения в представительных органах и повышением уровня профессионализма муниципальных депутатов, в том числе за счет увеличения количества исполняющих свои обязанности на постоянной основе.

Безусловно, любые изменения в рассматриваемой сфере необходимо делать осторожно, оценивая все последствия изменения подхода к организационным основам местного самоуправления, но в любом случае не нужно, как верно отмечает В.Е. Чиркин «пугаться слова «совет» [12], а тем более некоторых положительных

черт, некогда характеризовавших его деятельность в нашем государстве. Тем более что эти черты и особенности, с известными модификациями, имеют широкое распространение в мировой практике.

Список литературы

1. *Комарова В.В.* Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36– 46.
2. *Куличков А.С.* Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // Административное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 948 – 953 (СПС «Консультант-плюс»).
3. *Ларичев А.А.* Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 86.
4. *Ларичев А.А.* Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2017. № 12 (120). С. 1–10.
5. *Ларичев А.А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: дисс. ... д-ра юрид.наук/Всероссийский государственный университет юстиции. М., 2018. С.240-241, 267 и др.
6. *Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е.* Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2006. 404 с. (СПС «Консультант-плюс»).
7. *Пешин Н.Л.* Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне // Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с. (СПС «Консультант-плюс»).
8. *Половченко К.А.* Система органов местного самоуправления в Республике Сербия // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 12, 14.
9. *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.* 1993. № 44. Ст. 4188.
10. *Стрельников А.О.* Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 1-10 (СПС «Консультант-плюс»).

11. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.09.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2019. № 30. Ст. 4128.

12. *Чиркин В.Е.* О порядке принятия федерального закона в России (верна ли формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции Российской Федерации?) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 116–125. (СПС «Консультант-плюс»).

13. *Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю.* Местное самоуправление в Испании: статус и особенности правового регулирования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3.

14. Czech Republic / The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) // URL: <https://www.ccre.org/pays/view/35> (дата обращения: 29.04.2022).

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПОСЛЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 г.

Комлев Евгений Юрьевич

*Российский университет дружбы народов,
доцент кафедры муниципального права;
Высшая школа экономики, доцент департамента публичного права*

Аннотация. В статье исследуются подходы в отношении понятия «публичная власть» (и смежных понятий), сложившиеся в практике Конституционного суда Российской Федерации, а также в законодательстве после конституционной реформы 2020 года. Автор приходит к выводу, что нормативное закрепление понятия «публичная власть» и принципа единства системы публичной власти в тексте Конституции Российской Федерации не является лишь закреплением в законодательстве сложившихся в правоприменительной практике подходов к указанным понятиям. Конституционализация этих понятий повлекла за собой расширение понимания их правовой природы как минимум с точки зрения регулирования института местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, единство публичной власти, муниципальная власть, конституционная реформа, муниципальная реформа

DEVELOPMENT OF THE UNITY OF PUBLIC AUTHORITY PRINCIPLE IN RUSSIAN LEGISLATION AFTER THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

Komlev Evgeny

*Peoples' Friendship University of Russia, associate professor
of the Department of Municipal Law; Higher School of Economics,
associate professor of the School of Public Law*

Abstract. The article examines approaches to the concept of “public authority” (and related concepts) that have developed in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, as well as in Russian legislation

after the 2020 constitutional reform. The author comes to the conclusion that the normative establishment of the concept of “public authority” and the principle of the unity of the public authority system in the Constitution of the Russian Federation is not only an establishment of the approaches to these concepts that have developed in law enforcement practice in the legislation before. The constitutionalization of these concepts led to an expansion of understanding of their legal nature, at least from the point of view of regulating the institution of local self-government.

Keywords: local self-government, public authority, unity of public authority, municipal authority, constitutional reform, municipal reform.

Введение

После проведения конституционной реформы 2020 года инициирование масштабных изменений в законодательстве о местном самоуправлении было лишь вопросом времени. Приняв соответствующие изменения в части организации власти федеральной, законодатель последовательно сначала принял соответствующие изменения в отношении организации власти региональной [9] и перешел к новому нормативному оформлению организации власти муниципальной [10].

В результате анализа изменений в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция) в части, касающейся организации местного самоуправления, обращало на себя внимание то обстоятельство, что, во-первых, такие изменения во многом соответствуют тенденции правого регулирования в сфере муниципальных правоотношений, а во-вторых, нередко закрепляют на конституционном уровне те подходы, которые уже ранее были закреплены либо в законодательстве (как в случае с участием органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления), либо в правоприменительной практике (так, появившийся в

тексте Конституции термин «публичная власть» фигурирует в решениях Конституционного суда Российской Федерации (далее — Конституционный суд) еще с 1990-х годов) [8].

Закрепление в тексте Конституции тех положений, которые ранее были закреплены в законодательстве ординарном, выводит соответствующие положения на новый уровень. В отдельных случаях возможно говорить о том, что конституционализация уже существующих положений не влечет значительного изменения соответствующих правоотношений. Однако в большинстве случаев (как минимум, применительно к муниципальным правоотношениям) уместно говорить о расширении смыслового значения отдельных положений как с точки зрения буквы закона (такие положения получили более высокий уровень в иерархии нормативных актов), так и с точки зрения духа закона.

Так, положение об опосредованном участии главы субъекта Российской Федерации в избрании главы муниципального образования (через специально создаваемую конкурсную комиссию) считалось весьма дискуссионным как после введения в федеральное законодательство такого способа избрания [3], так и даже после признания соответствующих положений конституционными (постановление Конституционного суда от 01.12.2015 №30-П) [7]. После закрепления соответствующих положений в тексте Конституции дискуссия по данному вопросу фактически закрыта, более того, в рамках муниципальной реформы 2022 года роль главы субъекта в указанном вопросе уже предлагается расширить.

Примечательна позиция Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по

вопросу о соотношении конституционных норм и норм ординарного законодательства в случае конституционализации последних. Так, в Заключении Комиссии № 992/2020 указывается, что «конституционализация вопросов, которые обычно должны решаться актами парламента, исключает их из открытого обсуждения и, таким образом, ограничивает демократию». Еще одним следствием конституционализмами норм ординарного законодательства, по мнению Венецианской комиссии, является то, что в таком случае они не могут быть предметом оценки Конституционного суда; более того, они становятся мерилем для оценки Конституционным судом других норм (пункты 40, 41 Заключения) [5].

В результате конституционной реформы 2020 г. одним из вопросов, вызвавших наибольший интерес, стало закрепление в тексте Конституции понятия «публичная власть». Дальнейшее раскрытие содержания указанного и смежных понятий в сравнении с дореформенным подходом представляет несомненный научный и практический интерес.

Местное самоуправление и публичная власть

Переход от советской модели организации власти к модели современной имел множество последствий и трудностей, без которых не обходится, вероятно, ни один переходный период, сопровождающийся, к тому же, распадом государства. С точки зрения местного самоуправления важно то, что советская модель фактически отождествляла понятия «публичная власть» и «государственная власть». Иными словами, на всех территориальных уровнях власть в стране рассматривалась была

государственная¹. По всей видимости, стремясь подчеркнуть независимый характер местных властей (в противовес существовавшей в советский период иерархичной системе советов), в Конституции 1993 года появилась норма статьи 12 о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Негосударственный характер местных органов порождал вопросы как у региональных законодателей, так и у правоприменителей: если эти органы — негосударственные, то какова в таком случае их природа? Это приводило, среди прочего, к попыткам упразднения муниципальной власти в отдельных регионах, в том числе в рамках соответствующих референдумов.

В указанный период (речь идет преимущественно о середине-конце 1990-х годов) местное самоуправления «защитил» Конституционный суд (указав на обязательность существования данного института и обязательность осуществления местного самоуправления на всей территории государства в силу соответствующих конституционных предписаний, прежде всего — статьи 12 Конституции) и попутно разъяснил, что публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной (*«Указание на то, что они [учрежденные органы — Е.К.] являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной»*). Природа государственной и муниципальной власти схожа, но не идентична. Соответствующие разъяснения

¹ Например, статья 85 Конституции РСФСР 1978 г. в первоначальной редакции закрепляла, что советы народных депутатов всех уровней составляют единую систему органов государственной власти.

в различных формах имеются в ряде постановлений Конституционного суда, оказавших значительное влияние на развитие местного самоуправления в России (постановления от 24.01.1997 № 1-П («Удмуртское дело»), от 15.01.1998 № 3-П (Республика Коми), от 30.11.2000 № 15-П («Курское дело») и др.).

Таким образом, «публичность», о которой идет речь в ранних постановлениях Конституционного суда, является характеристикой природы муниципальной власти. В указанных судебных актах важнейшей идеей является дифференциация природы государственной и муниципальной власти и указание на их общую характеристику — публичный характер.

В более поздних постановлениях (например, от 01.12.2015 № 30-П, «Иркутское дело») Конституционный суд чаще говорит о необходимости взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и недопустимости их противопоставления друг другу. Схожие позиции встречаются и в доктрине. Так, по мнению С.А. Авакьяна, норма статьи 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти, что недопустимо [1]. Справедливости ради стоит отметить, что к указанному моменту в практике Конституционного суда, практике взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, доктринальных разработках устоялась позиция о непротивопоставлении местных органов власти органами государственным и о самостоятельности местных органов власти в пределах полномочий (указанные пределы, важно сказать, также определяются органами государственной власти).

Наконец, в 2020 году термин «публичная власть» закреплён нормативно. Применительно к местному самоуправлению наибольший интерес представляет норма части 3 статьи 132 Конституции о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Применительно к данному положению применим общий для подобных случаев вопрос, который задавался по тексту настоящей статьи ранее: данная норма — это перевод в статут *de jure* того, что уже существует *de facto*, или значение указанной нормы имеет более широкое значение?

Если брать за основу первый подход, то он имеет свою логику в том смысле, что соответствующие подходы о том, что органы местного самоуправления являются органами публичной власти, ранее были сформулированы и обоснованы в практике Конституционного суда и доктрине, но не в законе. Такое «узаконивание» сложившейся и устоявшейся практики выглядит в целом логичным. Но если появление термина «публичная власть» в тексте Конституции является лишь закреплением на конституционном уровне практики Конституционного суда, то данное обстоятельство само по себе не должно влечь за собой значительных изменений в правовом регулировании института местного самоуправления, поскольку при таком подходе имеет место закрепление того, что было сформулировано ранее, но на другом уровне.

Однако ряд признаков указывает на то, что закрепление термина «публичная власть» в Конституции имеет более широкое значение и последствие.

В первую очередь об этом говорит буквальное прочтение формулировки, используемой в части 3 статьи 132 Конституции: в ней речь идет о «единой системе публичной власти». В указанной вариации термин публичная власть до конституционной реформы в практике Конституционного суда практически не встречался. О «принципиальном единстве системы публичной власти» в контексте комментирования судебного акта говорится в мнении судьи Конституционного суда Н.С. Бондаря к постановлению Конституционного суда от 01.12.2015 № 30-П. В самом же постановлении указывается на «единство публичной власти» (без «системы»), «единство функциональных основ организации публичной власти», на местное самоуправление как неотъемлемую часть «единого механизма управления делами федеративного государства». В схожем ключе соответствующая терминология употреблялась и в иных решениях Конституционного суда.

Для сравнения, после конституционной реформы в практике Конституционного суда зачастую встречается буквальная формулировка «единая система публичной власти» (Определение от 25.03.2021 № 588-О, Определение от 25.03.2021 № 591-О, Определение от 26.04.2021 № 621-О, Постановление от 27.05.2021 № 23-П, Определение от 20.07.2021 № 1537-О, Определение от 30.11.2021 № 2392-О).

Безусловно, это связано и с тем, что после конституционной реформы имеет место некоторое упорядочение терминологии, в которой встречаются слова «пуб-

личная власть», чем и вызвана подобная «статистика». Тем не менее в контексте весьма распространенного среди законодателей и правоприменителей легистского типа правопонимания [2] важно отметить некоторое различие в формулировках, которые встречались в практике Конституционного суда и той формулировкой, которая нашла отражение в части 3 статьи 132 Конституции.

Другим важным наблюдением является использование термина «публичная власть» в ординарном законодательстве после конституционной реформы. Показателен в этом смысле Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». Не вдаваясь в подробности о вопросах, которые вызывает само появление в отечественном праве нового вида территориальных образований — федеральных территорий [4, 6], важно отметить и нормы, посвященные порядку управлению указанной территорией. Данный закон впервые в новейшей истории России в отношении органов управления определенной территорией употребляет термин «органы публичной власти» без дифференциации этих органов на государственные и местные. Примечательна в этом смысле и норма части 2 статьи 2 Федерального закона № 437-ФЗ, в соответствии с которой местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» осуществляется населением, среди прочего, через органы публичной власти федеральной территории «Сириус».

Такая интерпретация местного самоуправления в системе публичной власти не только встречается впервые на законодательном уровне, но и свидетельствует о некотором изменении подхода к тому понятию «пуб-

личной власти», которое встречалось применительно к органам местного самоуправления и их «публичности» в практике Конституционного суда ранее. Если ранее термин «публичная власть» применительно к муниципальной власти использовался для обозначения одной из характеристик муниципальной власти и ее природы, то последние тенденции (включая конституционное указание на «единую систему») свидетельствуют о в большей степени о некотором объединительном понятии для государственной и муниципальной власти через понятие «публичная власть».

В указанном контексте продолжается тенденция на сближение государственной и муниципальной власти и все менее четко видны контуры, по которым можно определить сущностные различия между во многом схожими, но все же концептуально разными видами органов публичной власти — государственными и местными.

Об этом же свидетельствуют и предложенные в законопроекте № 40361-8 изменения². Это касается и потенциального перехода к одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления, и предлагаемого способа избрания главы муниципального образования (представительным органом из числа кан-

² Справедливости ради стоит отметить, что анализировать предложения, которые с большой долей вероятности будут скорректированы (о чем говорит хотя бы увеличение срока для формулирования предложения к первоначальной версии законопроекта), можно с определенной долей условности. Тем не менее, в контексте длящегося реформирования законодательства об устройстве публичной власти, принимая во внимание статус субъектов законодательной инициативы, анализ первоначальной версии законопроекта представляется своевременным с точки зрения (как минимум) идей законодательного регулирования.

дидатов, представленных главой субъекта Российской Федерации) наряду с увеличением оснований для отрешения главы муниципального образования от должности и удаления его в отставку, равно как и с закреплением двойного статуса главы муниципального образования, и предлагаемой модели распределения компетенции между регионами и муниципальными образованиями, и ряда иных аспектов предлагаемой реформы.

Предлагаемые в законопроекте направления муниципальной реформы обосновываются в основном конституционно закрепленным принципом единства публичной власти, из чего следует вывод о том, что в рамках конституционной реформы принцип единства публичной власти приобрел в определенной степени дополнительное по своей природе содержание по сравнению с тем, что было выработано в практике Конституционного суда. Можно попытаться предположить, что и без включения в текст Конституции нормы о единой системе публичной власти большинство из предлагаемых изменений могли быть реализованы волей законодателя (при условии корректировки нормы Конституции о наличии поселений), однако анализ потенциального направления законотворчества в сослагательном направлении является занятием весьма сомнительным.

Краткое заключение

В заключении стоит отметить, что раскрытие содержания принципа единства публичной власти (как и большинства конституционных принципов) будет осуществляться преимущественно федеральным законодателем при, вероятно, активном участии Конституцион-

ного суда. Ссылкой на принцип единства публичной власти обосновываются многие нововведения, связанные с правовым регулированием организации публичной власти на региональном и муниципальном уровнях. Тем не менее, в контексте правового регулирования местного самоуправления важно помнить и о иных принципах организации местного самоуправления, ключевые из которых закреплены в статье 12 Конституции. При соответствующем правовом регулировании должны превалировать не только сходства видов органов публичной власти как основания для их сближения; должны также четко прослеживаться отличия в природе власти государственной и муниципальной, прежде всего – степень участия населения в осуществлении публичной власти на местах.

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Проекты Законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44.
2. *Баранов П.П.* Легистский позитивизм в современной России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 9–15.
3. *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161. DOI: 10.12737/13047.
4. *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-4-80-97;
5. Заключение Европейской комиссии за демократию через право № 992/2020 от 23.03.2021 // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)005-e) [дата обращения: 20.04.2022].
6. *Кожевников О.А.* Дискуссионные вопросы реализации местного самоуправления на федеральной территории «Сириус» // Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы со-

временности: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. С. 126–135.

7. *Костюков А.Н.* Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.

8. *Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю.* Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов / Монография / под ред. К.А. Ивановой. М: Изд-во «Проспект», 2020. 456 с.

9. Федеральный закон от 12.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

10. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [дата обращения: 20.04.2022].

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ТРАНСФОРМАЦИИ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА
ОДНОПОЛЯРНОГО МИРОПОРЯДКА**

Балытников Вадим Владимирович

*Центр исследований проблем территориального управления
и самоуправления, директор*

Аннотация. Доклад посвящен призыву к научному осмыслению трех основных в современных условиях направлений обеспечения эффективности трансформации единой системы публичной власти в Российской Федерации: бесбойная работа всех органов и механизмов управления, надлежащего осуществления функций социальной поддержки граждан, уверенного поддержания информационно-психологической стабильности общества.

Ключевые слова: глобальный кризис, единая система публичной власти, местное самоуправление

**ENSURING THE EFFECTIVENESS
OF THE TRANSFORMATION UNIFIED SYSTEM
OF PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN
FEDERATION IN THE CONTEXT
OF THE MONOPOLAR WORLD ORDER**

Balytnikov V.V.

*Director of the Center for Territorial Government
and Self-Government*

Abstract. The report is devoted to a call for scientific understanding of the three main directions in modern conditions to ensure the effectiveness of the transformation of a unified system of public power in the Russian Federation: increasing the reliability of all government functions, proper

working of the mechanisms of social support for citizens, and maintenance of the information and psychological stability of society.

Keywords: global crisis, unified system of public authority, local government

Последние годы все мы живём в условиях резкого обострения глобальной турбулентности, или по-русски говоря — в условиях глобальных, общемировых потрясений. Конечно всё что у нас происходит в сфере местного самоуправления суть производно от этой ситуации. И мы не можем абстрагироваться от окружающего мира, уходить в некую «башню из слоновой кости» какие-то исключительно научно-теоретические вопросы — ибо местное самоуправление живёт практикой. А практика у нас, уважаемые коллеги, такова, что в ее условиях сегодня доминирующее значение имеет вопрос обеспечения социальной эффективности единой системы публичной власти нашей страны в условиях резкого обострения глобальных проблем. Я говорю именно о глобальных проблемах, в основе которых — доктрина доминирования хорошо известных стран, не признающих на деле равноправия иных культур, географических регионов и государств. Тех стран, которые в последнее время хотят по большому счёту сохранить «западоцентричный облик» мировой цивилизации — то есть тот вид, который наш мир приобрел лишь с эпохи Великих географических открытий и тот образ, который стала исчезать с распадом колониальной системы после Второй Мировой Войны. Реальные следствия такого подхода сказываются на всех уровнях — от глобального и национального до регионального и местного.

Я вспоминаю очень известного общественного деятеля, депутата Московской городской Думы I–V созы-

вов (1994–2014 гг.), многолетнего председателя ее Комиссии по перспективному развитию и градостроительству, а позднее — советника-наставника Мэра Москвы С.С. Собянина и заместителя председателя Общественной палаты города Москвы М.И. Москвина-Тарханова. Он в своё время не раз говорил, что грядет глобальная смена технологического уклада — и самые большие потрясения ожидают нашу человеческую цивилизацию с 2022 по 2026 год. По его словам, это было просчитано московскими учёными еще в советский период на основании математических моделей оценки технологического развития. Когда стало очевидно, как он оказался прав и когда я сказал ему об этом сказал — он ответил мне, что никогда не ожидал того, насколько фундаментальными окажутся эти потрясения...

Наш Центр совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ и специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в прошлом году подготовил специальный доклад «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности» [1]. Уже тогда мы исходили из необходимости рассмотрения тех прикладных задач, которые вырисовываются в нашей сфере. Приятно, конечно, поговорить о трансформации предмета и метода муниципального права — но мы должны помнить, что в годы Великой Отечественной Войны задачей юридической науки было официально провозглашена прежде всего выработка практических рекомендаций по принципу «всё для фронта, всё для Победы».

Потому я бы хотел кратко порассуждать о том, как будет обеспечиваться в нашей стране проистекающая из

очевиднейших потребностей времени эффективная трансформация единой системы публичной власти (в том числе — и на местном уровне). Разумеется, в силу известных пределов объема, я затрагиваю лишь некоторые аспекты. Ключевое значение для помянутого обеспечения, по мнению управленцев-практиков, имеют прежде всего следующие факторы:

1. Бесбойное (бесперебойное) функционирование самой основы единой системы публичной власти, представленной в виде ее органов.

2. Надлежащее осуществление того, что часто (и вряд ли правильно) называли «публично-властными услугами» — а сейчас имеет смысл вновь, как это делали ранее, говорить о надлежащем осуществлении функций власти по обеспечению благополучия граждан (в самом широком смысле этого слова).

3. Достижение приемлемого уровня социально-психологической (прежде всего — информационной) защищенности населения (в условиях информационной войны каждый человек находится под масштабным информационным воздействием, зачастую под воздействием враждебным — от этого-то воздействия население и надо по возможности защищать, а при невозможности полной защиты — демпфировать или компенсировать его).

Что касается первого вопроса — давайте прежде всего задумаемся, а до какого уровня у нас система органов будет выстраиваться на местах? Вспомним Китай, где реальное сдерживание пандемии и минимизация потерь от нее было достигнуто во многом благодаря наличию на местах органов общественного (квартильного, поселкового, сельского и т.п.) самоуправления (шэцюев). При этом необходимо понимать, что реальное со-

кращение числа и территориальное укрупнение муниципалитетов ныне идет во всем мире. И не надо ругать за это российскую власть. В КНР большинство традиционных уездов за последние 20 лет превратились в городские округа — это что, повод ругать КПК? В ЮАР постоянно происходит процесс укрупнения муниципальных образований — там в этом АНК виноват? А в Канаде, где уже не первое десятилетие идет тот же самый процесс — которую из двух партийных коалиций винить прикажете? В современном мире для решения управленческих задач объективно необходима концентрация ресурсов, чисто поселенческий принцип организации местного самоуправления как базовый — ныне просто неработоспособен! Другое дело — столь же (как и укрупнение муниципалитетов) объективно необходимое стимулируемое (в идеале — обязательное) создание в не являющихся центрами муниципальных образований населенных пунктах не только территориальных подразделений местной администраций, но и т.н. (в мировой практике) вспомогательных органов самоуправления — ТОСов, старост(ств) и т.п. Такая система развита во многих странах мира — от Индии и Средней Азии, до Польши и Прибалтики. Люди в отдалённых от муниципальных центров местах должны на местах же иметь и представителей своих интересов! Это нужно, а вовсе не полноценный муниципалитет в каждом селе (для чего в силу объективных причин никогда не будет достаточных финансовых, кадровых и иных ресурсов).

Теперь по второму вопросу. На прошедшем 21 апреля с.г. Всероссийском совещании по вопросам местного самоуправления были представлены пять категорий мер финансовой поддержки для регионального и

местного уровня осуществления функций публичной власти. Это:

1. Различные варианты налоговых манеров.
2. Отсрочки по платежам в бюджеты вышестоящих уровней.
3. Замещение коммерческих кредитов бюджетными.
4. Безвозмездное (субсидиарное, субвенционное и т.п.) предоставление финансовых средств с вышестоящих уровней бюджетной системы.
5. Упрощения порядка осуществления государственных и муниципальных расходов (включая государственные и муниципальные закупки, а также иные формы финансирования и со-финансирования проектов и программ).

А какова же ситуация с мерами социальной защиты населения? Прежде всего с мерами его защиты от масштабной угрозы безработицы и (с учетом нашей закредитованности) — от полной потери многими людьми средств к существованию. Увы, представленные типы мер в данном случае были сведены всего лишь к трем куда менее масштабным категориям. Это:

1. Различные виды общественных (и иных подобных им) работ.
2. Различные программы профессионального переобучения.
3. Организация временных (sic!) рабочих мест.

Разумеется, этих (самих по себе бесспорно нужных и важных) мер — тем не менее совершенно недостаточно! В условиях объективно неизбежного курса на импортозамещение нужен синергетический синтез мер первой (финансовой) и второй (социально-защитной) категории — в виде формирования всеохватывающей

системы программ и проектов по обеспечению гарантированной занятости населения путем организованного (при необходимости — в форматах типа привычного оргнабора) направления трудовых ресурсов в сферу замещения импорта (и вообще в сферу обеспечения реальной производственно-технологической независимости нашей экономики)!

И наконец третий вопрос. Нам критически важно единое для всех уровней публичной власти понимание того, каковы цели нашего общества и государства, каковы цели той социальной реорганизации нашего социума и той трансформации его публичной власти, которая сейчас объективно происходит. И это нужно определять именно сейчас. И не только определять — но и с максимальной понятностью и доходчивостью доносить до людей. Не менее важно (в том числе и на местном уровне) — понятное населению объяснение почти любого значимого властного решения. Люди должны и на макро-, и на мезо-, и на микроуровне понимать — какова наша цель, что и для чего мы делаем. И вот тут для верного понимания того, что нашему Отечеству требуется достигнуть — особенно необходима работа ученых (в т.ч. ученых-юристов).

Список литературы

1. Ежегодный научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2021 г. URL: <https://cirtus.asou-mo.ru/upload/iblock/029/Doklad-2021.pdf>

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Чертков Александр Николаевич

*Центр исследований проблем территориального
управления и самоуправления Академии социального управления,
главный научный сотрудник*

Аннотация. Статья посвящена анализу путей реформирования местного самоуправления с учетом разработанного проекта нового закона о местном самоуправлении. Диалектически оценивается соотношение норм действующего и предлагаемого регулирования, а также путей взаимодействия центра, регионов и муниципалитетов. Предлагаются пути законодательного решения острых проблем местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, государственная власть, конституция, муниципальная реформа, конституционная реформа

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN CONDITIONS

Chertkov Alexander Nikolaevich

*Center for Territorial Government and Self-Government,
Chief Researcher*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the ways of reforming local self-government, taking into account the developed draft of a new law on local self-government. The ratio of the norms of the current and proposed regulation, as well as the ways of interaction between the center, regions and municipalities, is assessed dialectically. Ways of legislative solution of acute problems of local self-government are offered.

Keywords: local self-government, public authority, state authority, constitution, municipal reform, constitutional reform

В XXI веке многие государства мира реформируют системы местного самоуправления. Россия не стала исключением, вслед за реформой самого начала века, результаты которой отражены Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). И сегодня актуальны слова В.И. Васильева, что и регулирование, и правоприменительная практика в России свидетельствуют о продолжающемся поиске оптимальной модели местного самоуправления [1:111].

В настоящее время разработан проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект), который в чем-то продолжает линию Федерального закона № 131-ФЗ, но в значительной мере содержит новеллы. Законопроект призван конкретизировать принцип единства публичной власти и иные новые положения Конституции Российской Федерации, вошедшие в нее в ходе реформы 2020 года в качестве поправок. Но весной 2022 года стало очевидным, что его практическое назначение — дать ответ на вопрос, как организовать жизнедеятельность на местах в условиях санкций и прочих неблагоприятных факторов. Как представляется, с учетом современных реалий текст законопроекта может существенно измениться ко второму чтению или вовсе не быть принят в ближайшее время. Поиск решения практических вопросов может идти и путем корректировки текущего законодательства. В этой связи продуктивно лишь оттолкнуться от основных идей законопроекта, порассуждать о путях реформирования местного самоуправления в России.

Само название законопроекта сформулировано не только как «общие принципы организации местного самоуправления», но и «в единой системе публичной власти». Данное уточнение вполне уместно. Но разработчики «потеряли» не менее важную часть названия Федерального закона № 131-ФЗ — словосочетание «Россий-

ской Федерации». В итоге название законопроекта можно сформулировать как «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации».

Проблемой местного самоуправления видится подчас избыточное регулирование со стороны федерального центра. Многие вопросы можно было бы оставить на усмотрение регионального законодателя и местных сообществ.

Прежде всего, много дискуссий существует относительно территориальной организации местного самоуправления. Принцип невхождения одного муниципального образования в другое, провозглашенный в законопроекте, представляется прогрессивным, но жизнь может оказаться богаче и разнообразнее данного принципа. Полагаем, что Россия слишком многообразна, чтобы избрать единственно верную модель. Когда некоторые регионы вводили одноуровневую систему, состоящую из округов, ставился вопрос о недопустимости отхода от двухуровневой системы и необходимости поселений. В законопроекте одноуровневая система территориальной организации местного самоуправления предложена уже не как исключение, а как единственный подход. Если ранее поселенческий уровень навязывался всем местным сообществам, отныне предполагается его повсеместный запрет.

Для субъектов Российской Федерации с большой территорией и низкой плотностью населения одноуровневая система может просто не подойти. Транспортная доступность затруднена, а интересы разбросанных за сотни километров поселений могут оказаться слишком различными для функционирования в едином округе. Для таких субъектов возможно было бы сохранение двух-

уровневой системы территориальной организации местного самоуправления: поселений и муниципальных районов. В целом было бы продуктивно оставить выбор модели территориальной организации местного самоуправления на усмотрение регионального законодательства с учетом мнения местного населения.

В отношении городского самоуправления законопроектом оставлен лишь городской округ без внутреннего деления. Внутригородские муниципалитеты остаются только в городах федерального значения, что едва ли правильно. Для крупных городов, образующих городской округ, было бы желательно сохранение внутригородских муниципальных образований (например, с усеченной компетенцией). Такие города как Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара и другие обладают большой численностью населения, развитой инфраструктурой, в т.ч. для реализации демократических процедур. Полагаем, что районы таких городов также могут иметь различные проблемы и интересы. Их жителям было бы целесообразно предоставить определенные механизмы самоорганизации и осуществления местного самоуправления в таких районах. Целесообразно и вполне демократично оставить и этот вопрос для регионального законодателя с учетом мнения местных жителей.

Более того, в законопроекте усиливается тенденция к умалению компетенции регионов, например, он содержит формулу «правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом». Бесспорно, соответствие региональных и муниципальных актов федеральному законодательству ключевое условие эффективного право-

вого регулирования. Но единство публичной власти предполагает право «опережающего» регионального регулирования, нашедшее отражение в законодательстве и практике Конституционного суда. Будет вполне достаточно формулировки «в соответствии с федеральными законами».

Императивное указание законодателя на прямо определенные «случаи и порядок» как условие активности региональных законодателей не представляется сбалансированным. Ведь такие случаи и порядок могут быть не установлены. В свою очередь, если федеральный законодатель установит определенный порядок чего-либо, то в региональном регулировании едва ли возникнет необходимость. При этом существует право и обязанность регионального законодателя осуществлять собственное регулирование, в т.ч. опережающее, если того требует ситуация. Как это было в период борьбы с пандемией. В текущем моменте регионам и муниципалитетам предстоит решать привычные задачи в весьма непривычных условиях, что тем более актуализирует практику опережающего регулирования.

Полагаем, что тенденции централизации и децентрализации в регулировании местного самоуправления необходимо сочетать сбалансированно. С одной стороны, необходимо обеспечивать единство публичной власти, взаимодействие ее органов во благо населения. В частности, важно установить в законопроекте, что региональными законами в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами либо на всей территории региона, либо в отдельных муниципальных образованиях в целях повышения эффективности управ-

ления, развития территорий, сосредоточения ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения и т.п. Расходные обязательства, связанные с осуществлением полномочий, отнесенных к полномочиям субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий, исполняются за счет средств регионального бюджета, что в текущих условиях крайне актуально.

С другой стороны, единство не означает огосударствление местного самоуправления. По возможности, необходимо расширять степень участия людей в решении вопросов местного значения. В частности, полагаем, что вопросы форм выражения мнения населения относительно изменения вида округов с муниципального на городской (представительным органом указанного муниципального округа или населением непосредственно) можно оставить на усмотрение регионального законодателя, а не решать его императивно на федеральном уровне в пользу представительного органа. Согласимся, что местное сообщество должно получить по возможности наиболее широкий круг полномочий в решении, рассмотрении и достижении согласия во всех вопросах не только местного значения, но всех, затрагивающих его интересы [2:64].

В итоге необходимо констатировать актуальность продолжения осмысления путей реформирования местного самоуправления и поиск баланса централизации и децентрализации в современных непростых условиях.

Список литературы

1. *Васильев В.И.* Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110–118.
2. *Тимофеев Н.С.* Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59–65.

**ЭВОЛЮЦИЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-
ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ:
ЭТАПЫ И ПРОБЛЕМЫ
(1991–2022 гг.)**

Дорохов Николай Иннокентьевич

*профессор кафедры теории государства и права
Московского университета им. С.Ю. Витте;
доцент Департамента международного и публичного права,
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
arnita@mail.ru*

Аннотация. Рассматриваются основные этапы и проблемы эволюции публично-правового регулирования местного самоуправления, всей системы муниципально-правовых отношений за годы современной истории российского государства и права; выявляются особенности трансформации публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной модернизации, вызванной обновлением Конституции Российской Федерации (2020).

Ключевые слова: муниципальное право, местное самоуправление, трансформация публично-правового регулирования, конституционная модернизация, муниципально-правовые отношения.

**EVOLUTION OF PUBLIC LEGAL REGULATION
OF MUNICIPAL LEGAL RELATIONS:
STAGES AND PROBLEMS
(1991–2022)**

Dorokhov N.I.

Abstract. The main stages and problems of the evolution of public law regulation of local self-government, the entire system of municipal legal relations over the years of the modern history of the Russian state and law are considered; the features of the transformation of public law regulation of local self-government in the context of constitutional modernization caused by the renewal of the Constitution of the Russian Federation (2020) are revealed.

Key words: municipal law, local self-government, transformation of public law regulation, constitutional modernization, municipal legal relations.

Прошло более тридцати лет с момента принятия первого российского закона в современной истории российского государства и права — закона от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении». За эти годы сложилась весьма устойчивая и влиятельная для всей системы публичной власти структура местного самоуправления; система публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений; утвердился ряд важнейших институтов и правовых механизмов в области местного самоуправления и как результат — одна из важнейших отраслей в системе права Российской Федерации — муниципальное право.

Муниципальное право как комплексная отрасль российского права занимает весьма важное место в системе публичного права, в области публично-правового регулирования общественных отношений в таких важнейших сферах российского общества как: основы общественно-государственного (конституционного) строя; область осуществления народовластия; формирование и развитие гражданского общества; местное самоуправление, т.е. организация власти на местах (в пределах территории муниципального образования) и др.

В своей эволюции муниципальное право за относительно короткий период имело несколько моделей и прошло ряд этапов публично-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в выше названных областях общественного развития, и, прежде всего, в главной и определяющей среди них — в сфере организации и функционирования местного самоуправления.

В числе таких этапов, для которых характерной была своя модель публично-правового регулирования об-

щественных отношений в области местного самоуправления, следует выделить:

1. Этап становления модели публично-правового регулирования впервые складывающихся принципиально новых муниципально-правовых отношений; этап, который с некоторой долей условности вписался от принятия первого собственного российского закона: Закона Российской Федерации от 06 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (в то время еще прежнее название Российского государства; закон утратил силу с 1 января 2006 г.) до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. с ее более двадцати статей, посвященных отдельным аспектам и вопросам местного самоуправления и отдельной главой 8 «Местное самоуправление». Начальная модель публично-правового регулирования выстраивалась с учетом элементов, свойственных для завершающих годов организации местного самоуправления как составной части социалистического самоуправления в условиях так называемой «перестройки» и принципиального нового видения самоорганизации граждан на местах в пределах формирующихся административно-территориальных образований, муниципальных образований.

2. Этап осмысления, выявления и определения первых уроков и выводов и их трансформации в более цельное модельное представление о функционировании публично-правового регулирования в системе продолжающего набирать свой «политический вес» местного самоуправления. В отдельных научных и учебных изданиях данный период (1993 г. — начало 2000 г.) порой называют периодом реформирования местного самоуправления и соответственно развития и приобретения каче-

ственного нового состояния с необходимыми критериями и атрибутами отраслеобразующего характера — муниципального права (последний, кстати за этот менее, чем десятилетний период прошел путь от комплексного института до комплексной отрасли права).

Автор в целом принимая основную аргументацию по обоснованию данного этапа как периода реформирования местного самоуправления, тем не менее считает, что такая оценка была бы преждевременной. Реформирование предполагает радикальное качественное изменение; в нашем случае за эти годы обозначились всего лишь контуры модели местного самоуправления и его публично-правового регулирования. И о реформировании местного самоуправления применительно к данным годам вести речь как минимум преждевременно. Сердцевиной данной складывающейся модели и публично-правового регулирования, безусловно, стали Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (утратил силу с 1 января 2006 г.) и ряд иных федеральных законов, к примеру, от 25 сентября 1997 г. № 126 — ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8 — ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (оба закона утратили силу), множества Указов Президента Российской Федерации; нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и др.

Главной чертой публично-правового регулирования местного самоуправления стал, скорее всего, дуалистический подход в организации и функционировании местного самоуправления и его публично-правового ре-

гулирования, с примерно равным вкладом в сущность и содержание природы местного самоуправления как государственного фактора (власти и управления, исходящего от региональных органов государственной власти), так и собственно потенциала организации местной власти с инициативами населения муниципального образования и институтов непосредственной демократии.

3. Этап реформирования (применительно к данному периоду такая оценка полностью подходит и соответствует) местного самоуправления и соответственно реформирования модели публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений. Общим фоном и определяющим фактором данного этапа стала административная реформа, начавшаяся в начале 2000-х гг. Ее истоки исходили из ряда указов Президента Российской Федерации начала 2000-х гг. — Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 г., которым была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации; от 19 ноября 2002 г., утвердившем первую Федеральную программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», впоследствии продолженной до 2007 г.; от 23 июля 2003 г. 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» и др.

Содержание административной реформы включало: модернизацию государственной власти, включающей в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти; реформу административно-территориального устройства; реформу региональной государственной власти и местного самоуправления; разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной,

региональной и муниципальной властью; реформа государственной и муниципальной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти и др. Специалисты полагают, что примерно одна треть задач, определяющих содержание и природу реформирования власти и управления с началом 2000-х гг. касалась непосредственно местного самоуправления. [5, с. 4; 6, с. 3]

В этих условиях государство вполне объяснимо старалось выстроить общие лекала для реформирования власти как в центре, так и на местах; как государственной, так и муниципальной власти (местного самоуправления). В силу этих обстоятельств практически был предсказуемым вариант направленности реформирования системы местного самоуправления и определения модели ее публично-правового регулирования. ФЗ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически стал законодательным ответом на потребности реформирования всей системы власти, в нашем случае применительно к муниципальному уровню. В России сложилась новая модель публично-правового регулирования местного самоуправления, включающая множество аспектов: определены границы функционирования местного самоуправления — территория муниципального образования; уточнены вопросы местного значения применительно к различным уровням (видам) муниципальных образований; определена структура местного самоуправления и др.

В эти годы заметное развитие получает муниципальное право, за которой закрепляется статус комплексной отрасли права; отрасли, в рамках которой используется потенциал как норм конституционного права, так и

норм административного права. Заметно усиливается статус отрасли муниципального права как отрасли публичного права. Складываются предпосылки функционирования будущей модели единой системы публичной власти. Близкими по смыслу и содержанию утверждаются институты государственной и муниципальной службы, общими чертами и основами взаимодействия которых стали такие критерии как: единство основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы; единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы; единство требований к подготовке кадров для гражданской и муниципальной служб и профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих; учет (взаимоучет) стажа муниципальной службы и стажа гражданской службы; соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих; соотносительность основных условий пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильцев и другие критерии. [7]. Одновременно в предмете муниципального права как комплексной отрасли права утверждаются разновидности общественных отношений, которые регулируются нормами ряда отраслей частного права — гражданского, земельного, предпринимательского, трудового и иных отраслей права.

Заметным результатом данного этапа развития местного самоуправления и отрасли муниципального права явилась вполне сложившаяся система субъектов муниципально-правовых отношений (субъектов публичных и

частноправовых отношений), включающая в себя: муниципальные образования, население муниципального образования, выборные и другие органы местного самоуправления, депутаты как члены представительных органов местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, сходы граждан, объединения муниципальных образований, в ряде случаев — государственные органы; предприятия, учреждения и организации, находящиеся на территории муниципального образования, независимо от их организационно-правовых форм; общественные объединения и др.

В условиях реализации ключевых положений закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (заметим, что закон вступал в силу в течение нескольких лет включительно до 2009/2010 гг., что стало крайне редким случаем в российской законодательной практике) и региональных законов (в течение 2004–2006 гг. в каждом субъекте были приняты соответствующие законы субъектов Российской Федерации) и осуществления основных направлений административной реформы, в части касающейся местного самоуправления, организации функционирования муниципальной власти, в муниципально-правовой сфере произошли радикальные перемены.

В числе наиболее заметных и радикальных преобразований в области местного самоуправления в рассматриваемый период особо выделим такие из них как: становление муниципального образования как не только субъекта местного самоуправления, но и как субъекта публичной власти [1]; уточнение структуры (системы) местного самоуправления с учетом исторических, мест-

ных и иных традиций в субъектах Российской Федерации; определение содержания экономических и финансовых основ местного самоуправления, исходя их собственных возможностей местного самоуправления, а также содействия и оказания помощи со стороны государства и его органов с учетом характера потребностей и вопросов местного значения; наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как и возможностью участия государственных органов в совместном решении вопросов местного значения.

Новый современный этап трансформации публично-правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления, возвышения роли муниципального права в регулировании муниципально-правовых отношений связан с обновлением Конституции Российской Федерации (2020 г.) и начавшихся самых масштабных конституционных преобразований в России, практически во всех областях общественного развития со времени принятия Основного закона Российского государства. Отметим, что по итогам обновления Конституции Российской Федерации было принято 206 поправок, которые, заметим, предполагают принятие 98 федеральных законов. Немалая часть данных поправок имеет непосредственное отношение к муниципально-правовым отношениям, к функционированию системы местного самоуправления.

Анализ содержания конституционных новелл дает возможность все поправки, относящиеся к предмету нашего исследования, выстроить в ряд тематических муниципально-правовых блоков, в их числе:

1) местное самоуправление в единой системе публичной власти (ст.71, 80, 131, 132, 133);

2) роль местного самоуправления в реализации модели социального государства (ст.71, 72, 75, 75-1);

3) участие местного самоуправления в реализации социальных стандартов и гарантий (труд и занятость населения, минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум трудоспособного населения, пенсионное обеспечение, индексация пенсий, справедливость и солидарность поколений, обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка, индексация социальных пособий и иных социальных выплат и др.), в обеспечении прав и свобод человека и гражданина (ст. 75 п. 5, ст. 75 п. 6, ст. 75 п. 6; ст. 75-1; ст. 132);

4. укрепление статуса муниципального образования (ст. 131, ст. 132);

5) усиление гарантий местного самоуправления на судебную защиту, на компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретов на ограничение прав местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст.133);

6) актуализация вопросов местного значения (ст. 132);

7) особенности осуществления местного самоуправления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (ст. 131 п. 3);

8) уточнение требований к должностным лицам местного самоуправления (ст. 131-1(п.-1));

9) участие органов государственной власти в формировании местного самоуправления, назначении на

должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления (ст. 131-1);

10) участие местного самоуправления в реализации государственной политики по обеспечению защиты исторической правды, памяти защитников Отечества; всестороннем духовном, нравственном, интеллектуальном и физическом развитии детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ст. 67-1);

11) роль местного самоуправления в сохранении и укреплении русского языка как языка государствообразующего народа; развитии этнокультурного и языкового многообразия; защиты культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации (ст. 68, 69);

12) расширение предметов ведения Российской Федерации в установлении ограничений для замещения муниципальных должностей, должностей муниципальной службы, в том числе ряда ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства и др. ограничения (ст. 71-г);

13) расширение предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в установлении общих принципов организации системы местного самоуправления, в том числе в вопросах природопользования, сельского хозяйства, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, охраны памятников истории и культуры; координации вопросов здравоохранения, в том числе оказания доступной и ка-

чественной медицинской помощи, сохранении и укреплении общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни и др. (ст. 72-1);

14) актуализация структуры местного самоуправления, как института форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, так и органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 71, 131, 132, 133) и др.

Таким образом, конституционные новеллы, относящиеся к институтам местного самоуправления, как и в целом к системе муниципально-правового регулирования (таковых, заметим, более 30 поправок в тексте Конституции Российской Федерации), предопределили главное содержание нового этапа в трансформации публично-правового регулирования; существенно видоизменили основные направления и параметры реформирования системы местного самоуправления. В этих условиях, полагает автор, объективно назрела ситуация совершенствования системы законодательства в области местного самоуправления не путем внесения отдельных поправок в действующее законодательство — в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 — ФЗ и законы субъектов Российской Федерации — а посредством разработки и принятия новой серии законодательных актов как на федеральном уровне, так и уровне субъектов Российской Федерации.

В условиях конституционно-правовой модернизации всей системы муниципально-правовых отношений, безусловно, значительно возрастает роль муниципального права как комплексной отрасли права, а также отдельных институтов конституционного, административ-

ного, гражданского, экологического, финансового, трудового, земельного и иных отраслей права, регулирующих определенные стороны, области, подсистемы муниципально-правовой сферы. Во многом цементирующим и интегральным институтом в новых условиях конституционной и муниципальной реформ, в числе ранее выделенных, выступает институт единой системы публичной власти [3].

И еще одно весьма важное положение, вытекающее из природы «института единой системы публичной власти». На наш взгляд, данная конституционная новелла в какой-то степени реанимирует статусное положение муниципального образования, в пределах территории которого и функционирует местное самоуправление, как относительно самостоятельное звено в единой системе публичной власти. Более того, в новых конституционных условиях муниципальное образование само выступает как субъект публичной власти [2].

На наш взгляд, элементы принципиальной новизны в положении местного самоуправления как элемента публичной власти и его новых возможностей можно видеть в следующем: в наступлении нового этапа реформирования местного самоуправления; динамике функциональных основ местного самоуправления в контексте конституционной модернизации; совершенствовании взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти; определении новых перспектив развития местного самоуправления, уточнении его компетенций и полномочий в условиях конституционной реформы; совершенствовании нормативно-правового регулирования местного самоуправления на всех уровнях — федеральном, региональном и местном;

укреплении статуса муниципального образования как субъекта публичной власти; участии местного самоуправления в реализации комплексных федеральных программ по развитию инновационной деятельности; участии местного самоуправления в реализации комплексных социальных программ; развитии потенциала народовластия в общем механизме реализации единой публичной власти; усилении позиции местного самоуправления, его принципов, форм в конституционной реформе государства; способности усилению и стимулированию общественной власти, власти институтов гражданского общества в рамках сложившейся конституционной платформы взаимодействия — государственная, муниципальная и общественная власти и др. [4]

Таким образом, подводя итог нашему исследованию отметим, что за тридцать лет становления, развития и функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации эволюционные процессы публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений прошли ряд относительно самостоятельных этапов, каждый из которых, с одной стороны, характеризовался собственным содержанием, наличием определенных проблем, решаемых задач и спецификой тем; с другой стороны, общая направленность их поступательного развития подвела к радикальным процессам реформирования и модернизации местного самоуправления, трансформации публично-правового регулирования муниципально-правовых отношений.

Современные конституционно-правовые процессы, вызванные обновлением Конституции Российской Федерации и начавшейся модернизации всей системы общественных отношений, а также рядом причин эконо-

мического, политического, социального и иного характера, предопределили очередной этап реформ, в эпицентре которых, безусловно, находится звено организации и функционирования публичной власти.

Список литературы

1. *Дорохов Н.И.* Институт единой системы публичной власти в условиях новых цивилизационных вызовов и возможностей // Научные труды Московского университета имени С.Ю. Витте. Сборник научных статей. М.: изд. ЧОУ ВО Московский университет им. С.Ю. Витте. 2021. С. 59–72; Местное самоуправление в единой системе публичной власти: цивилизационные вызовы общества и новые возможности // Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2022. С. 71–84; Муниципальное образование как субъект публичной власти // Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2020. С. 180–199 и др.
2. *Дорохов Н.И.* Муниципальное образование в единой системе публичной власти // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2021. № 1. С. 136–147
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.03.2020 № 11, ст. 1416.
4. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.
5. *Нарышкин С.Е.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 4.
6. *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2. С. 3.
7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 7; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 5.

ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ТРЕБОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Колесников Андрей Владимирович

*Саратовская государственная юридическая академия,
доцент кафедры административного и муниципального права
kaviras@yandex.ru*

Аннотация. Современная концепция взаимодействия компонентов публичной власти должна основываться на общих для всей системы принципах. Категория принципов взаимодействия, а не принципов формирования или функционирования, является менее разработанной. Она требует новых, обоснованных подходов в разработке теоретической парадигмы и учета исторического и международного опыта. Принцип единства требований в системе органов публичной власти является одним из цементирующих и центральных в конфигурации всех принципов взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: принцип права, принцип взаимодействия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичная служба

THE PRINCIPLE OF UNITY OF REQUIREMENTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

Kolesnikov Andrei Vladimirovich

*Saratov State Law Academy, Associate Professor of the Department
of Administrative and Municipal Law*

Abstract. The modern concept of interaction of components of public power should be based on principles common to the whole system. The category of principles of interaction, rather than principles of formation or functioning, is less developed. It requires new, grounded approaches in the development of a theoretical paradigm and taking into account historical and international experience. The principle of unity of requirements in the system of public authorities is one of the cementing and central in the configuration of all the principles of interaction between state and municipal authorities.

Keywords: the principle of law, the principle of interaction, public authorities, local self-government bodies, public service

Введение в Конституцию Российской Федерации официального понятия «публичная власть» в совокупности с новыми поправками заставляет по-новому пересмотреть вектор взаимоотношений различных компонентов системы публичной власти. В этой связи принципы взаимодействия органов публичной власти также должны быть скорректированы и унифицированы по тем направлениям, которые призваны создать гармоничную модель управления. Вместе с тем, этот процесс должен проходить взвешено. Это продиктовано тем, что в систему органов публичной власти входит две подсистемы. Во-первых, это система органов государственной власти. Во-вторых, это система органов местного самоуправления. Если при взаимоотношении органов государственной власти надо принимать их единую природу, цели и взаимосвязанные правовые механизмы, то вступление их во взаимодействие с органами местного самоуправления должно учитывать положения ст. 12 Конституции Российской Федерации, определяющие, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. О том, что данная норма означает, написано множество научных трудов.

«Принципы государственно-правовых явлений... вопрос не “проходной” и не второстепенный, а сущностный, ключевой, теоретически значимый, позволяющий раскрывать подлинное “кредо” изучаемых объектов» [3, с. 11]. Понятие принципов и их сущностные характеристики до сих пор занимают умы многих исследователей. К этой фундаментальной теме в науке вряд ли когда-нибудь пропадет интерес.

Выявление принципов взаимодействия органов государственной власти различных ветвей и уровней тер-

риториального управления с органами местного самоуправления является крайне сложной проблемой. Органы местного самоуправления очень плотно вписаны в систему публичного управления. Из этого вытекает принцип единства требований в системе органов публичной власти. Данный принцип распространяется на статус государственных гражданских и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Граждане имеют право равного доступа к муниципальной и государственной службе, которые соотносятся в соответствии с законодательством. Должностные лица, осуществляющие переход из государственной гражданской службы в муниципальную службу и наоборот, сохраняют стаж, получают эквивалентный чин. У государственной гражданской службы и муниципальной службы во многом совпадающие, единые квалификационные требования, требования к ограничениям, запретам и обязательствам, а также к подготовке кадров, пенсионному обеспечению и другим вопросам междисциплинарного служебного соотношения. Эти требования закреплены в разных нормативных правовых актах, в целях формального соблюдения ст. 12 Конституции Российской Федерации, но очень сильно совпадают. Принципы единства требований, соотношения государственной гражданской и муниципальной службы восприняты также за пределами границ России и действуют на территориях стран, входящих в межпарламентскую ассамблею СНГ. Официально все законодательство о публичной службе стран СНГ должно соответствовать модельному закону «О государственной гражданской и муниципальной службе» [7].

Обязанности, запреты, ограничения, положения о конфликте интересов, условия увольнения для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной и муниципальной службы, установленные пакетом федеральных законов о противодействии коррупции во многом сходны и отражены в общих для всех нормативных правовых актах. Отдельные аспекты закреплены в отраслевых федеральных законах. Большое внимание этому вопросу уделено в законопроекте Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [10]. В этой связи, на наш взгляд, не стоит распылять сходные требования по разным законам. Наименование государственной гражданской и муниципальной службы можно оставить, но статус служащих давно пора закрепить в едином законе «О публичной службе в Российской Федерации». В преамбуле к этому закону можно отразить, что он распространяется на государственных гражданских и муниципальных служащих. Отдельные нюансы, связанные с тем или иным видом службы могут быть закреплены в специальных статьях.

Единые требования реализуются и при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Некоторые нормативные акты рассчитаны на правовое регулирование организации и функционирования не только государственных органов, но и одновременно органов местного самоуправления. Как правило, это органы специальной компетенции, выполняющие исполнительские функции. Само по себе это означает единство принципов организации, деятельности и взаимо-

действия соответствующих управленческих структур. Например, Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [11], устанавливает единые цели, принципы, единые организационные условия и иные основы, единое правовое регулирование одновременно для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Подзаконное регулирование деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля, еще больше объединяет их статус. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 [8] и Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1237 [9], регулирующие стандарты государственного и муниципального финансового контроля рассчитаны одновременно и на государственные, и на муниципальные органы. Это аналогизирует органы финансового контроля разных элементов публичной власти по регулируемым вопросам и формирует основы их тесного взаимодействия. Таких нормативных правовых актов сегодня очень много.

Органы государственной власти и местного самоуправления построены по одной функциональной схеме, но с различным организационным и компетенционным наполнением. Так на федеральном уровне существует разделение на три ветви власти, а во главе стоит Президент Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации также происходит разделение на законодательную и исполнительную власть с наличием в регионе Главы субъекта Российской Федерации, возможностью создавать уставные суды на своей территории, регули-

ровать полномочия и порядок действия мирового судьи. На муниципальном уровне власть распределяется функционально на представительную и исполнительную. В муниципалитетах, как и на других ступенях публичной власти, есть высшее должностное лицо — глава муниципального образования.

Одной из основных характеристик исследуемого принципа является единство форм управления и методов деятельности и взаимодействия органов публичной власти. В специальной литературе иногда в качестве термина «форма управления» применяется понятие «форма осуществления исполнительной власти» [6, с. 47], которое в настоящее время, можно охарактеризовать лишь как часть общей категории «публичное управление». Профессор Ю.Н. Стариков считает, что «различие в данном случае не принципиально, однако, поскольку в административном праве термин «управление» (государственное или публичное) является ключевым, то, соответственно, следует придерживаться именно его, т.е. говорить о формах управления или... публичного управления» [5, с. 530], либо термина «административно-правовые формы деятельности публичной администрации» [1, с. 294]. По его мнению, вместо понятия «муниципальное правотворчество (нормотворчество)», по тематике которого было защищено не мало диссертаций [4, с. 234], «более подошел бы термин «административное нормотворчество», поскольку по своему характеру, назначению, формам и методам работы органов местного самоуправления создание правовых норм — это административно-правовая процедура, которая постоянно используется в деятельности органов местного самоуправления» [5, с. 599].

Много аналогий выявляется и в процессе характеристики методов деятельности органов местного самоуправления, которые в полной мере можно назвать административными. «Органы муниципального управления, естественно, имеют значительно меньшие возможности для поощрений и наказаний. Регулирование ведущих прав и свобод, вопросы правонарушения и наказания, оборона, иностранные дела и многие остальные не в их ведении. Но и они имеют все шансы в соответствии с законодательством (кодексом об административных правонарушениях) налагать штрафы, включать кое-какие обременения собственности, устанавливать определенные критерии поведения граждан в публичных местах, они имеют свою собственность, организации, учреждения и распоряжаются ими, вправе предоставлять гражданам некоторые льготы и пособия и т.д.» [2, с. 89]. Таким образом, методы принуждения и убеждения как общие методы органов управления применяются и на муниципальном уровне.

Даже поверхностное изучение взаимодействия представительных (законодательных) органов и высших должностных лиц любого уровня в процессе принятия нормативных правовых актов, показывает схожесть процессов. Президент Российской Федерации подписывает федеральные законы, принятые Государственной думой, Главы субъектов Российской Федерации подписывают законы принятые законодательными органами субъектов Российской Федерации, а главы муниципальных образований подписывают нормативные акты, принятые представительными органами.

Эти и многие другие примеры позволяют сделать вывод о необходимости формирования единой доктри-

ны, методологии выявления и классификации принципов взаимодействия органов публичной власти.

Список литературы

1. Административное право России: учебник для бакалавров, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям / А.И. Стахов, П.И. Кононов; Российская правовая акад. М-ва юстиции Российской Федерации. М.: Юрайт, 2014. 650 с.

2. Клевин А.Ю., Кугий А.И. Государственное и муниципальное управление и его значение для современного демократического общества // Научный вестник Южного института менеджмента. Краснодар. 2016. № 3. С. 85–91.

3. Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования (вместо введения) // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 704 с.

4. Муниципальное право: учебник для бакалавров: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / [Е.Н. Дорошенко и др.]; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. 336 с.

5. Общее административное право: учебник: в 2 ч. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.

6. Попова Н.Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти // Вестник РГТУ. Серия «Экономика. Управление. Право». Москва. 2011. № 8(70). С. 47–55.

7. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 13 апреля 2018 г. № 47-11 «О модельном законе «О государственной гражданской и муниципальной службе» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2018. № 69 (часть 2).

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240005?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 06.04.2022).

9. Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 августа 2020 г. № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008240005?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 06.04.2022).

10. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 07.04.2022).

11. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание Законодательства РФ. 2011. № 7. ст. 903.

НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ ПОСЕЛЕНИЯМ?

Митяева Евгения Николаевна

*Руководитель аппарата администрации
Рамонского муниципального района Воронежской области*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы целесообразности реформирования территориальной организации местного самоуправления и ликвидации его поселенческого уровня. Автор приходит к выводам о том, что данные вопросы следует рассматривать с точки зрения институциональной природы местного самоуправления, предусматривающей право граждан на непосредственное участие в его реализации, и сохранения в условиях разнообразия регионов и муниципальных образований России существующего сегодня принципа вариативности территориального устройства местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, поселение, муниципальная реформа, органы местного самоуправления, единая система публичной власти

A NEW STAGE OF MUNICIPAL REFORM: TO BE OR NOT TO BE A SETTLEMENT?

Evgeniya N. Mityaeva

*Chief of Staff of the Ramon Municipal District
Administration Voronezh region,*

Abstract. The article deals with the issues of expediency of reforming the territorial organization of local self-government and liquidating its settlement level. The author comes to the conclusion that these issues should be considered from the point of view of the institutional nature of local self-government, which provides for the right of citizens to directly participate in its implementation, and the preservation of the current principle of variability of the territorial structure of local self-government in the conditions of the diversity of regions and municipalities of Russia.

Keywords: local government, municipal formation, settlement, municipal reform, local governments, unified system of public authority

Внесенный в декабре 2021 года сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации П.В. Крашенинниковым проект Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [1] заставил задуматься о судьбе поселений многих представителей муниципального сообщества.

Данный документ подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в государстве [3]. Вместе с тем, в числе системных изменений функционирования института местного самоуправления законопроектом предусмотрено введение одноуровневой модели его организации за счет ликвидации такого вида муниципального образования как поселение.

Логика авторов законопроекта основана на том, что существующий сегодня поселенческий уровень муниципального управления не способен решать возложенные на него задачи. Основная масса поселений, являясь глубоко дотационными, вынужденно передают собственные полномочия по решению вопросов местного значения на вышестоящий уровень управления. Ликвидация такого вида муниципального образования как поселение позволит не только решить эту проблему, но и за счет ухода от территориального принципа создать в границах муниципального округа новую более крепкую в финансовом и организационном плане местную власть.

Да, безусловно, обозначенные проблемы актуальны и требуют решения, но, на наш взгляд, ликвидация поселенческого уровня муниципального управления наря-

ду с определенными плюсами, все-таки, будет иметь и существенные минусы.

Выделяя положительные стороны предлагаемой реформы, нельзя не отметить, что единый бюджет муниципального округа в сравнении с консолидированным бюджетом муниципального района имеет такое преимущество как возможность финансирования «бедных» территорий бывших поселений за счет бюджетных доходов, собираемых на «богатых» территориях тех же бывших поселений. Это поможет решить такую проблему как неравномерность бюджетной обеспеченности поселений и с позиции муниципального округа предпринять меры по выравниванию обеспеченности жителей социальной и инженерной инфраструктурой.

Кроме того, представляется, что одноуровневая модель местного самоуправления позволит предусмотреть более понятный перечень вопросов местного значения любого муниципалитета и полномочий по их решению, в то время как сегодняшняя модель полномочий муниципального района и поселения по решению вопросов местного значения является запутанной, размытой и имеющей неоднозначные формулировки.

Если говорить об организационно-правовом аспекте, то централизация управления на уровне муниципального округа способна оптимизировать процессы организации местного управления в границах всё той же территории, повысить оперативность муниципальной деятельности как за счет единоначалия власти в муниципальном округе, так и за счет значительного сокращения количества муниципалитетов — публично-правовых образований, требующих наличия громоздкой индивидуальной муниципальной правовой базы.

Последнее особенно актуально в свете того, что сегодняшние поселения в большинстве своем, не имея соответствующего поставленным задачам кадрового потенциала, не способны в полной мере решать не только правовые, но и значительный объем других вопросов управления муниципальными делами. Как известно, одним из главных условий эффективного функционирования любой публичной власти является ее компетентность, что в современных условиях для сельской власти не характерно. В этой связи, на наш взгляд, централизация полномочий на уровне муниципального округа может дать положительный эффект в части решения кадровых проблем за счет консолидации отраслевых и функциональных сфер муниципальной деятельности.

Что же касается ряда негативных сторон предлагаемой реформы, то все они в основном сводятся к риску ограничения граждан в конституционном праве на осуществление своей власти непосредственно и через органы местного самоуправления[5], а также к риску деградации сельских территорий в результате отдаления власти от населения. Введение такого вида муниципального образования, как муниципальный округ, не сможет способствовать предполагаемой оптимизации бюджетных расходов на муниципальном уровне за счет сокращения аппарата муниципальных служащих и депутатов представительного органа, но, вполне вероятно, приведет к снижению активности населения в решении вопросов местного значения [2].

Одноуровневая модель местного самоуправления не позволит сохранить представительные органы поселений, в связи с чем весь поселенческий депутатский корпус попадает под угрозу упразднения. Так, например, в

Воронежской области при ликвидации 28 городских и 416 сельских поселений[4] будут упразднены более 4328 муниципальных должностей депутатов поселенческого уровня. Аналогичная ситуация сложится во всех регионах России. Таким образом все локальные территории лишатся своих представителей во власти и рискуют быть «неуслышанными» на уровне муниципальных округов.

Упразднение такой выборной муниципальной должности как глава поселения и такой должности муниципальной службы как глава администрации поселения, должностные полномочия по которым сопряжены с моральной ответственностью перед односельчанами за состояние дел в муниципальном образовании, также идет вразрез с интересами местных сообществ.

Если говорить в целом о муниципальном округе как о территории бывшего муниципального района, то переход на одноуровневую модель местного самоуправления повлечет за собой невозможность применения представительского способа формирования представительного органа муниципального района, который, как показывает практика, способствует повышению эффективности деятельности данного органа за счет делегирования в его состав знающих локальные проблемы глав и депутатов поселений.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что внесенный проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» целесообразно скорректировать в соответствии с институциональной природой местного самоуправления, предусматривающей право граждан на непосредственное участие в его реализации, и в условиях разнообразия регионов и муниципальных

образований России сохранить существующий сегодня принцип вариативности территориального устройства местного самоуправления.

Список литературы

1. Законопроект № 40361-8 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.04.2022);
2. *Малявкина Н.В., Алексикова О.Е., Ястребов А.Е.* // Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований. «Муниципальная служба: правовые вопросы». 2020. № 1 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.04.2022);
3. Поддержан законопроект об организации местного самоуправления в Российской Федерации // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/53290/> (дата обращения: 01.04.2022);
4. Реестр (справочник) «Административно территориальное устройство Воронежской области» (по состоянию на 01.12.2021). Воронеж: АО «Воронежская областная типография», 2021. 192 с.;
5. Российская Федерация. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // [Электронный ресурс]: Режим доступа: СПС КонсультантПлюс. Законодательство (дата обращения: 01.04.2022).

НОВЫЙ ЭТАП РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сергеев Алексей Аронович

Академия социального управления, главный научный сотрудник

Аннотация. Процессы реформирования институтов местной власти последние десятилетия шли под значительным влиянием политических факторов и нередко были противоречивыми. Но главный вопрос не в том, будут ли эти институты соответствовать замысловатым положениям правовой теории, а в том, сможет ли муниципальная власть эффективно решать проблемы больших и малых городов, сел и поселков, иных территорий.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть

A NEW STAGE IN REFORMING THE LEGAL FOUNDATIONS OF RUSSIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Sergeev A.A.

Academy of social management, chief researcher

Abstract. The processes of reforming local government institutions in recent decades have been significantly influenced by political factors and have often been controversial. But the main question is not whether these institutions will comply with the intricate provisions of the theory, but whether the municipal government will be able to effectively solve the problems of cities and towns, villages and other territories.

Keywords: local self-government, public power

В российской конституционной доктрине местное самоуправление рассматривается в качестве неотъемлемой части механизма народовластия, деятельности населения и формируемых им органов по решению вопросов местного значения, наиболее приближенного к населению уровня власти и элемента единой системы

публичной власти. Процессы развития нормативной модели российского местного самоуправления и фактического становления этого социального института, призванного эффективно решать публичные задачи местного масштаба, в полной мере отразили в себе проблемы политико-правовых реформ последних десятилетий.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» относился к законодательству переходного периода [5, с. 83–92]. Он закрепил единую для всей территории Российской Федерации схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Исходя из принципа разделения власти на муниципальном уровне, этот Закон устанавливал систему сдержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией. Фактически он способствовал усилению местной исполнительной власти и отказу от владевшей умами в предшествующий период идеи полновластия Советов.

Следующей вехой развития правовых основ местной власти явился Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Практика выявила немало недостатков в этом Законе, однако он позволил реализовать принципы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 г. и Европейской хартии местного самоуправления, очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества, закрепил гарантии местного самоуправления.

Имеющий такое же наименование Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее — Федераль-

ный закон № 131-ФЗ) попытался согласовать конституционную доктрину местного самоуправления с реалиями практики его осуществления. Как справедливо отмечал в свое время С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти», «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только» [4, с. 18–19]. На практике местное самоуправление по сути своей организации оказалось существенно не отличающимся от государственной власти.

Статью 12 Конституции Российской Федерации, закрепившую принципы самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и его организационной обособленности от государственной власти, не следует считать исторической ошибкой. Можно согласиться с выводами, которые были сделаны авторитетной группой экспертов о том, что она способствовала переводу взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти с основы подчинения в первую очередь административным предписаниям вышестоящего начальника, что характерно для феодальной и советской систем власти, на более цивилизованную основу подчинения нормам законодательства [2, с. 13–14]. Однако принцип самостоятельности местного самоуправления не мог быть реализован в полной мере в сегодняшних российских реалиях.

С 2014 г. в отдельных регионах начались процессы объединения муниципальных образований с упразднением поселений. Федеральный закон № 131-ФЗ фор-

мально не запрещал этого, он лишь устанавливал условия для принятия подобных решений. Федеральный центр не занял однозначную позицию по данному вопросу, имеющему политическое значение, хотя изначальная идея Федерального закона № 131-ФЗ была изложена в пояснительной записке к его проекту, внесенному Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, двухуровневое местное самоуправление на всей территории России.

Тем не менее в 2014–2016 годах практика пошла иным путем. Центральная политическая власть могла тогда безоговорочно пресечь инициативы регионов, однако она не сделала этого. Напротив, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ легитимировал практику превращения муниципальных районов в городские округа, а Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ ввел в типологию муниципальных образований муниципальный округ, который не имеет в своем составе поселений.

Конституционный Суд Российской Федерации, который неоднократно называл поселения базовым уровнем местного самоуправления, наиболее приближенным к населению, не поставил заслон процессам их упразднения в отдельных регионах. Видимо, он не только не смог в сложившихся политических условиях, но и не захотел сделать этого. Суды общей юрисдикции однозначно отвергали соответствующие административные иски, хотя с формальных юридических позиций до 2017 г. было много спорного в решениях региональных законодателей об объединении муниципальных образований.

Правовая доктрина несла в себе романтические идеи, но чем больше в ней проявлялась схоластика, ко-

торая, к сожалению, смогла проникнуть даже в акты Конституционного Суда Российской Федерации (местное самоуправление как элемент гражданского общества, местное сообщество как некорректное смешение публичной власти и объединения граждан и т.п.), тем яснее становилось, что эта доктрина не является поводом для законодателя и юридической практики.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В.И. Васильев, Конституция Российской Федерации установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам [1, с. 88].

Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», окончательная редакция которого формируется в Государственной Думе в 2022 году, рассматривает местное самоуправление как продолжение вертикали исполнительной власти на местном уровне. Во многом он отказывается от прежней романтической доктрины местного самоуправления, предполагает замену сложных механизмов саморегуляции и самоуправления более простыми и надежными механизмами административной субординации, что отражает общую тенденцию конституционного развития России последних лет [3, с. 15–25].

В условиях ухудшения геополитической и экономической ситуации и иных вызовов сегодня мы ждем

глубоких перемен в организации местной власти. Но главный вопрос не в том, будет ли эта организация соответствовать замысловатым положениям теории — начиная от доктрины самоуправляемых и самобытных местных сообществ и заканчивая лозунгом единства публичной власти в качестве апологии огосударствления местного самоуправления. Главный вопрос в том, сможет ли муниципальная власть эффективно решать проблемы больших и малых городов, сел и поселков, иных территорий. Как любил говорить в таких случаях В.И. Васильев, которого можно причислить к классикам отечественной публично-правовой науки: поживём — увидим.

Список литературы

1. *Васильев В.И., Постников А.Е., Помазанский А.Е.* Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017.
2. Доклад Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления «О проблемах соответствия норм законодательства Российской Федерации требованиям международных договоров Российской Федерации в сфере местного самоуправления» / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев и др. М., 2000.
3. *Кондрашев А.А.* Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11.
4. Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». М.: Издание Государственной Думы. 2001.
5. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. М., 1999.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Мурашкинцева Арина Николаевна

*Ассоциация «Совет муниципальных образований
Кемеровской области — Кузбасса», юристконсульт;
Кемеровский государственный университет, аспирантка кафедры
государственного и административного права юридического института*

Аннотация. В статье исследуется институт местного самоуправления как элемент механизма государства в Российской Федерации. Проведен анализ полномочий органов местного самоуправления с позиции реализации публичных функций на местном уровне. Рассмотрены новеллы Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении. По убеждению автора, местное самоуправление, встроенное законодателем в единую систему публичной власти, является сегодня бесспорным элементом механизма Российского государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, механизм государства, Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, единая система публичной власти.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN ELEMENT OF THE GOVERNMENT SYSTEM IN THE LIGHT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

Murashkintseva Arina Nikolaevna

*Association “Council of Municipalities of the Kemerovo Region — Kuzbass”,
legal adviser, postgraduate student of the Department of State
and Administrative Law of the Law Institute of Kemerovo State University*

Abstract. The article examines the institution of local self-government as an element of the government system in the Russian Federation. The analysis of the powers of local self-government bodies from the point of view of the implementation of public functions at the local level is carried out. The

novelties of the Constitution of the Russian Federation on local self-government are considered. According to the author, local self-government, built into a single system of public authority by the legislator, is an indisputable element of the mechanism of the Russian state.

Key words: local self-government, local self-government bodies, mechanism of the state, Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, unified system of public power.

Механизм государства как основополагающий инструмент осуществления власти постоянно развивается. Вместе с тем, неизменным остается то, что «механизм государства, охватывающий все государственные органы, непосредственно олицетворяет государство, представляет собой его реальное материализованное воплощение, его «плоть и кровь» [5, с. 100].

Единый, устоявшийся подход к толкованию понятия механизма государства в современной юридической науке отсутствует. Механизм государства исследовался в разные периоды развития отечественной юридической мысли.

Сложилось несколько основных подходов к толкованию понятия механизма государства. Весьма обобщенно можно выделить два основных направления: «узкое понимание», представляющее собой отождествление механизма государства с государственным аппаратом, и «широкое понимание», сторонники которого рассматривают механизм государства как систему государственных органов, организаций, предприятий, учреждений, институтов, реализующих публичные функции.

Дискуссионным остается и вопрос об определении местного самоуправления как самостоятельного элемента механизма Российского государства. Изначально местное самоуправление возникло и развивалось как автономный, отделенный от государства институт, в рамках которого

решаются собственные вопросы населения. Г. Еллинек в своем труде «Общее учение о государстве» отмечал, что «оно [самоуправление] представляет в противоположность государственно-бюрократическому управлению, управление через посредство самих заинтересованных лиц» [1, с. 471].

Институт местного самоуправления по своей правовой природе является формой децентрализации государственной власти. Однако модель развития рассматриваемого уровня управления во многом зависит от территориальных, политических, правовых особенностей конкретного государства.

В России местное самоуправление — это одна из основ конституционного строя. Органы местного самоуправления, по смыслу статьи 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти.

Вместе с тем, очевидно, что на уровне муниципалитетов реализуется значительный пласт публичных функций, большая часть которых напрямую влияет не только на качество жизни людей, но и формирует основу для реализации иных государственных полномочий: обеспечивает доступность медицинской помощи; реализует меры по противодействию коррупции; осуществляет организацию охраны общественного порядка, обеспечивает первичные меры пожарной безопасности и многое другое.

В июле 2020 года вступили в силу поправки к Конституции Российской Федерации. Изменения, внесённые в Основной закон, коснулись и статуса органов местного самоуправления. В рамках настоящего исследования особо важными представляются положения, касающие-

ся участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (часть 1.1. ст. 131), и определения органов местного самоуправления как части единой системы публичной власти в России (часть 3 статьи 132).

После внесения изменений в положения Конституции Российской Федерации понятие единой системы публичной власти законодатель нормативно определил в Федеральном законе от 08.12.2020 №394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: теперь в единую систему публичной власти в России органы местного самоуправления входят наравне с федеральными и региональными органами государственной власти. К слову, задолго до принятия закона о поправке в Конституцию Конституционный Суд Российской Федерации не единожды отмечал в своих постановлениях, что публичная власть включает в себя не только власть государственную, но и власть местного самоуправления [3, 4].

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что местное самоуправление, встроенное сегодня в единую систему публичной власти, становится бесспорным элементом механизма Российского государства. Следует согласиться с мнением Н.Л. Пешина, утверждающего, что тенденции развития местного самоуправления в России сводятся к тому, что в конечном итоге «муниципальная власть должна слиться с властью государственной, органы местного самоуправления должны превратиться в местные органы государственной власти» [2, с. 15].

Внесенные в Основной закон изменения направлены на централизацию вертикали власти, еще более глубокую интеграцию местного самоуправления в структуру государственного управления. Полагаем, что указанные тенденции уведут развитие муниципальной власти в иную плоскость, максимально отдаляя институт местного самоуправления в России от его изначальной идеи – автономии и народовластия.

Указанное выражается не только в вышеупомянутых конституционных новеллах, но и в основных тенденциях нормативного правового регулирования института местного самоуправления. В частности, в происходящих изменениях территориального устройства местного самоуправления, связанных с упразднением «первичного уровня» местного самоуправления — городских и сельских поселений. На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации сегодня находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Из видов муниципальных образований законопроект исключает муниципальный район, городские и сельские поселения. Вместе с тем, если обратиться к сути местного самоуправления, как максимально приближенного к населению уровня власти, напрашиваются весьма плачевные выводы.

Очевидно, что в результате укрупнения муниципалитетов решение вопросов местного значения в ряде случаев может быть неэффективно ввиду увеличения территории, различия в инфраструктуре входящих в муниципальное образование населенных пунктов, имеется риск возникновения трудностей, связанных с предоставлением муниципальных услуг и др. Однако наибольшим

негативным эффектом, безусловно, станет ограничение участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Новые тенденции в российском законодательстве в значительной степени размывают автономию местного самоуправления, представляющую собой фундаментальное начало рассматриваемого института. Стало быть, самостоятельность органов местного самоуправления, декларированная Конституцией Российской Федерации, все больше становится фикцией. Местное самоуправление, так явно встроенное сегодня в механизм государства, лишается своего истинного смысла и предназначения.

Список литературы

1. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. 2-е изд., испр. и доп. по 2-му нем. изд. С.И. Гессеном. СПб.: Издание Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова. 1908. 599 с.

2. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ. 03.02.1997. № 5. Ст. 708.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ. 11.12.2000. № 50. Ст. 4943.

5. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. 768 с.

Глава 2
Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях

**ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

Чекменев Дмитрий Сергеевич

Пятигорский государственный университет, профессор

Аствацатурова Майя Арташесовна

Пятигорский государственный университет, профессор

Аннотация. В статье рассматривается опыт реформирования территориальной организации местного самоуправления в Ставропольском крае. Авторами выделяется специфика и особенности данного процесса. Выделяются проблемы, риски и угроза, присущие процессу укрупнения муниципальных образований. Определены основные меры по их нейтрализации.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация местного самоуправления, муниципальный округ.

**EXPERIENCE OF REFORMING
THE TERRITORIAL ORGANIZATION
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE STAVROPOL TERRITORY**

Chekmenev D.S.

Pyatigorsk State University, professor

Astvatsaturova M.A.

Pyatigorsk State University, professor

Abstract. The article discusses the experience of reforming the territorial organization of local self-government in the Stavropol Territory. The authors highlight the specifics and features of this process. The problems, risks and threats inherent in the process of consolidation of municipalities are highlighted. The main measures for their neutralization are defined.

Keywords: local self-government, territorial organization of local self-government, municipal district.

Ставропольский край является одним из ведущих субъектов Российской Федерации в составе Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), выделенного из состава Южного федерального округа в 2010 г. в связи с насущными проблемами политики и экономики. В качестве одной из значимых геополитических характеристик Ставрополя отметим его границы со многими субъектами Российской Федерации СКФО и ЮФО, которые являются республиками — Республикой Дагестан, Республикой Калмыкией, Чеченской Республикой, Республикой Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, а также с Краснодарским краем и Ростовской областью. По сути, регион является неким средоточием социальных свойств сообществ Северного Кавказа с выраженной полиэтничностью и поликонфессиональностью, что влияет на разработку и внедрение политико-управленческих доктрин и технологий организации и самоорганизации жизни населения.

Особенностями, определяющими значимость опыта Ставропольского края в вопросах реформирования территориальной организации местного самоуправления, являются: во-первых, край выступает в качестве субъекта Российской Федерации, в котором был максимально быстро осуществлен переход к новой системе территори-

альной организации местного самоуправления (причем это относится как к периоду 2003–2006 гг., так и к современному периоду); во-вторых, край имеет ряд территориальных, социально-экономических и демографических характеристик, в существенной степени отражающих особенности современной России: сочетание урбанизированных территорий и ярко выраженных сельских на относительно небольшой территории субъекта, наличие территорий с высокой и низкой плотностью населения, существование исторических территориальных агломераций и т.д.

При проживании в крае русского населения как доминирующего (более 80%) многие территориальные зоны Ставрополя отличаются компактным проживанием определенных этнических групп (армян, даргинцев, карачаевцев, ногайцев, туркмен, цыган), что обязывает органы местного самоуправления к учету историко-культурных традиций, этноконфессиональных ориентиров населения в ходе организационно-статусных преобразований системы органов МСУ. Также Ставропольский край является традиционно привлекательным для въездной миграции — трудовой, учебной, досуговой, курортно-туристической — жителей соседних субъектов Российской Федерации, что также существенно влияет на социальный портрет населения, динамика параметров которого должна учитываться в ходе «нового муниципального строительства» [4].

В настоящее время, согласно последней редакции закона Ставропольского края о местном самоуправлении в крае [5], оно осуществляется на всей его территории в следующих видах и типах муниципальных образований: поселения (городские и сельские), городские и

муниципальные округа, а также муниципальные районы. Отдельно допускается возможность наличия внутригородских районов в городских округах.

На современном этапе в Ставропольском крае существует только два вида муниципальных образований — городские округа и муниципальные округа. Массовая трансформация муниципальных образований была осуществлена в крае в 2020 г. Ключевым процессом здесь выступило образование муниципальных округов, которые создавались на базе существовавших муниципальных районов. Данный процесс носил сплошной характер.

Здесь следует отметить, что процесс укрупнения муниципальных образований, начавшийся в России с 2012 г., активно развернулся в Ставропольском крае с 2015 г. Укрупнение реализовывалось по модели объединения городского округа и прилегающего муниципального района, имевшие, как правило, тесные исторические и социально-экономические связи, и единый городской округ, например, Георгиевский городской округ (были объединены городской округ г. Георгиевск и Георгиевский муниципальный район).

Примечательным представляется результат данных преобразований. Так, в конце 2019 г. на территории Ставропольского края насчитывалось 201 муниципальное образование [1], а по состоянию на 1 марта 2021 г. их осталось только 33 (16 городских округов и 17 муниципальных округов) [2]. В этом контексте следует отметить, что тенденция сокращения числа муниципальных образований имела место с 2015 г. — так, на момент начала преобразования территориальной организации местного самоуправления в крае насчитывалось 330 [6],

муниципальных образований, в 2016 г. их число сократилось до 315 [3].

Таким образом, в 2021 г. в крае поселенческий уровень муниципальных образований был упразднен, настоящее время в крае местное самоуправление имеет одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления.

Анализ практики Ставропольского края в сфере реформирования территориальных основ местного самоуправления позволяет указать следующие вызовы и проблемы:

- локальная, но эмпирически фиксируемая неоднозначная реакция населения соответствующих муниципальных образований (проявляются опасения и настороженность, особенно это присуще тем или иным группам местной политической и экономической элиты);

- риск ослабления связи между созданными органами местного самоуправления муниципальных округов и населением упраздненных поселений;

- риск «выключения» территорий упраздненных поселений из активной социально-экономической и общественно-политической жизни.

Для снижения выделенных рисков и решения проблем представляется целесообразным задействование следующих мер:

- усиленная, целенаправленная работа с местными элитами;

- интенсификация социально-экономических программ на территориях упраздненных муниципальных образований;

- создание на территории упраздненных муниципальных образований на базе прежних администраций

более «компактных» отделов администраций созданного муниципального округа;

– обеспечение «гарантированного представительства» всех населенных пунктов, входящих в созданный муниципальный округ.

Список литературы:

1. Информация по развитию системы местного самоуправления в Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2020 г. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.02.2022).

2. Информация по развитию системы местного самоуправления в Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2021 г. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.05.2022).

3. Информация по развитию системы местного самоуправления в Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2017 г. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.02.2022).

4. Межэтнические отношения и миграционная ситуация накануне Всероссийской переписи населения 2020 г. в регионах Северо-Кавказского федерального округа. Экспертный доклад. Научн. конс. В.А. Тишков. Отв. ред. М.А. Аствацатурова. Пятигорск: ПГУ. 2019. 135.

5. О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 02.03.2005 № 12-кз.

6. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ставропольского края за 2016 год. URL: <https://www.stavregion.ru/> (дата обращения: 12.02.2022).

**10 ЛЕТ НОВОЙ МОСКВЕ:
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ДАННОЙ ТЕРРИТОРИИ**

Трубилов Георгий Владимирович

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
старший преподаватель кафедры правовых основ
управления факультета государственного управления*

Аннотация. Доклад посвящен итогам и перспективам развития местного самоуправления на части территории города федерального значения Москвы, 10 лет назад присоединенной к указанному субъекту Российской Федерации из состава территории Московской области.

Ключевые слова: Новая Москва, город федерального значения Москва, развитие местного самоуправления.

**10 YEARS OF NEW MOSCOW:
RESULTS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THIS TERRITORY**

Trubilov Georgiy Vladimirovich

*Lomonosov Moscow state University (MSU), senior lecturer
of the Department of legal bases of management of the faculty
of public administration of the*

Abstract. The report is devoted to the results and prospects of the development of local self-government in part of the territory of the federal city of Moscow, which 10 years ago was annexed to the specified subject of the Russian Federation from the territory of the Moscow region.

Keywords: New Moscow, the federal city of Moscow, the development of local self-government.

С 1 июля 2012 года, в соответствии с Соглашением об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от

29 ноября 2011 года [1], утвержденным Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2011 N 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» [2], территория города федерального значения Москвы увеличилась за счет 2 городских округов (Троицк и Щербинка) и 19 поселений (Соленское, Воскресенское, Десёновское, «Мосрентген», Московский, Филимонковское, Внуковское, Рязановское, Марушкинское, Кокошкино, Шаповское, Краснопахорское, Михайлово-Ярцевское, Вороновское, Клёновское, Роговское, Первомайское, Новофёдоровское и Киевский). До 2012 года указанные муниципальные образования входили в состав 3 муниципальных районов Московской области, при этом примечательно, что большая часть указанных поселений являлись сельскими. После присоединения данные территории стали неофициально именоваться «Новой Москвой» (часть присоединенных территорий даже юридически образовала Новомосковский административный округ).

Незадолго до этого, ещё во время обсуждения грядущих территориальных преобразований, был принят Закон г. Москвы от 28.07.2011 N 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (далее — закон № 36) [3], закрепивший ряд гарантий для входящих в состав Москвы муниципальных

образований, их жителей и муниципальных служащих. В частности, в ч. 1 ст. 1 указанного закона закреплялось, что присоединенные муниципальные образования сохраняют свой статус на момент присоединения, включая наименование, границы и перечень вопросов местного значения, закрепленный в ст. 14 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ №131) [4].

В следующие 10 лет указанные гарантии соблюдались в той мере, насколько это позволяло федеральное законодательство. Дело в том, что в городах федерального значения по ст. 79 ФЗ № 131 предусмотрен лишь один вид муниципального образования — внутригородские территории городов федерального значения. Однако законами указанных субъектов Российской Федерации могут вводиться разновидности данных муниципальных образований, что и сделал московский законодатель, разделив все свои 146 муниципальных образований на 125 муниципальных округов (так называемая «старая Москва», то есть в границах до 2012 года; при этом указанные муниципальные округа по статусу больше похожи на внутригородские районы, чем на муниципальные округа, предусмотренные ФЗ №131), 2 городских округа и 19 поселений. При этом в законах не был указан вид поселений: городскими большинство не являлось по экономическим причинам (за 10 лет ситуация немного изменилась), а сельскими называть часть территории города Москвы (де-юре все муниципальные образования входят в городскую черту) было бы нелогично. На тот момент разница между сельскими и городскими поселениями по ФЗ №131 с точки зрения статуса была несущественной.

Однако впоследствии федеральный законодатель изменил редакцию ст.14 ФЗ №131: с 2014 года перечень вопросов местного значения сельских поселений стал значительно меньше соответствующего перечня городских поселений. Это, однако же, не повлияло на московское законодательство о местном самоуправлении — перечень вопросов местного значения у всех 19 поселений остался одинаковым, причем по содержанию гораздо более близким к перечню городских поселений. В этом смысле сельским поселениям, присоединенным к Москве, «повезло»: останься они в составе Московской области, то данные вопросы перешли бы в ведение их муниципальных районов.

Ещё одна гарантия, закреплённая в ч. 1 ст. 1 закона № 36 — это сохранение прежней структуры органов местного самоуправления. В частности, наиболее остро стоит вопрос с местной администрацией: по абзацу 3 ч. 3 ст. 79 ФЗ № 131 местная администрация может не формироваться в муниципальных образованиях городов федерального значения. Для муниципальных округов (т.е. для «старой Москвы») московский законодатель фактически воспользовался такой возможностью, предусмотрев в п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона г. Москвы от 06.11.2002 N 56 (ред. от 26.01.2022) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (далее — закон № 56) [5] возможность осуществления функций местной администрации аппаратом совета депутатов муниципального округа. Однако поселения и городские округа Новой Москвы остались с полноценными местными администрациями.

Достаточно демократично в законе № 56 урегулирован вопрос избрания глав муниципальных образований. По п. 1 ч. 2 ст. 11 закона № 56 лишь для городского

округа Троицк предусмотрен единственно возможный вариант избрания — представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (это связано с тем, что Троицк имеет статус наукограда); в остальных 145 муниципальных образованиях возможны как муниципальные выборы, так и выборы представительным органом из своего состава.

Гарантии для муниципальных служащих и жителей присоединяемых муниципальных образований, предусмотренные в ст. 1 и 2 закона № 36, в целом соблюдались, как показал опыт 10 лет существования указанных муниципальных образований в составе Москвы. Однако были и исключения: в частности, гарантия в виде сохранения ставок земельного налога де-юре соблюдалась, однако де-факто из-за повышения кадастровой стоимости после вхождения земельных участков в состав столичного региона суммы налогов несколько выросли.

Другая гарантия — учёт мнения собственников земельных участков при решении вопросов развития присоединенных муниципальных образований — также формально соблюдалась. Однако необходимость развития инфраструктуры Новой Москвы, в первую очередь транспортной (строительство автомобильных дорог и метро), по объективным причинам заставляла городские власти действовать вопреки мнению таких собственников, в том числе изымая их земельные участки для государственных нужд или строя транспортные объекты совсем рядом с такими участками.

Резюмируя, можно сделать вывод, что в целом за прошедшие 10 лет муниципальные образования Новой Москвы сохранили примерно тот же уровень развития местного самоуправления, какой у них был в составе

Московской области (в отдельных моментах стало даже лучше), не «деградировав» до состояния местного самоуправления в «старой Москве», где муниципальные округа имеют небольшие перечни вопросов местного значения и испытывают недостатки имущества и бюджетных средств. При этом территории Новой Москвы получили существенное экономическое развитие, что показывает реальную возможность успешного сосуществования сильных региональных и сильных муниципальных властей и может быть учтено при развитии местного самоуправления в «старой Москве».

Список литературы

1. «Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью» (утв. постановлениями Московской городской Думы от 07.12.2011 № 372 и Мособлдумы от 07.12.2011 № 1/177-П) (Заклучено 29.11.2011) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2012, N 1, ст. 17.

3. Закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 44, 05.08.2011.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

5. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 26.01.2022) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 55, декабрь, 2002.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Винник Надежда Витальевна

*Дальневосточный институт управления,
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, старший преподаватель*

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблем и перспектив развития территориальной организации в ходе конституционной реформы.

Ключевые слова: территориальная организация, местное самоуправление, народовластие, преобразование муниципальных образований, конституционная реформа, полномочия органов местного самоуправления.

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vinnik N.V.

*Far Eastern Institute of Management,
branch of the Russian Academy of National Economy
and Public Administration, Senior Lecturer*

Abstract: The article is devoted to the study of problems and prospects for the development of the territorial organization in the course of the constitutional reform.

Key words: territorial organization, local self-government, democracy, transformation of municipalities, constitutional reform, powers of local self-government bodies.

На вопрос о необходимости территориальной трансформации существует две противоположные точки зре-

ния. Первая абсолютизирует принцип нерушимости границ муниципальных образований и исходит из представлений о губительности территориальной трансформации. По такому пути, к примеру, идёт Великобритания. Считается, что стабильность территориальной организации способствует установлению тесной связи жителей с соответствующим муниципалитетом и формированию ответственного отношения к территории проживания, которая в неизменных границах перейдёт следующим поколениям. Вторая точка зрения базируется на постоянном поиске модели территориальной организации, позволяющей наиболее эффективно решать вопросы местного значения в постоянно изменяющихся экономических условиях. При этом территориальная организация местного самоуправления должна трансформироваться сообразно новым экономическим условиям. Следуя этой логике в периоды экономических спадов муниципалитеты должны укрупняться, оптимизироваться по типу коммерческих структур, которые в кризисы могут сокращать филиальную сеть, объединять подразделения и сокращать сотрудников.

За тридцатилетнюю историю территориальная организация местной власти России неоднократно трансформировалась, появлялись новые виды муниципальных образований, регионы получили право выбора модели территориальной организации. Иногда территориальная трансформация была противоречива, что могло свидетельствовать об отсутствии стратегии территориального развития муниципальных образований. К примеру, поправки в федеральный закон о местном самоуправлении 2014 года ввели такой вид муниципального образования как городской округ с районным делением

с целью увеличения количества муниципальных депутатов и приближения органов местного самоуправления к населению. Уже с 1 января 2019 года вступили в силу поправки, позволяющие субъектам Российской Федерации упразднить городские и сельские поселения, преобразовывая муниципальные районы в муниципальные округа и сокращая количество муниципальных депутатов.

Конституционная реформа 2020 года также затронула территориальные основы организации местной власти, поскольку внесла изменения в главу восьмую Конституции Российской Федерации, посвящённую местному самоуправлению. Положения реформы потребовали законодательного закрепления агентской модели местного самоуправления, нового подхода к распределению полномочий между муниципальными образованиями и российскими регионами. Территориальная организация, определённая в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливалась под другую модель взаимодействия муниципалитетов с государством. В данной связи требуется синхронизация территориальной организации местного самоуправления и новой управленческой модели.

В проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» территориальная организация приведена в соответствие с агентской моделью местного самоуправления. Местное самоуправление в проекте определяется не как форма народовластия, а как форма самоорганизации. Представляется, что для эффективной работы такой модели требуется унифика-

ция территориальной организации муниципальных образований. В данной связи предлагается установить одноуровневую территориальную организацию и сократить видовое разнообразие муниципальных образований до трёх (городской округ, муниципальный округ и внутригородская территория города федерального значения). Муниципальным образованиям нашей страны предстоит провести самую масштабную территориальную трансформацию с момента их образования. Для этого потребуются изменения регионального законодательства и муниципальных правовых актов и последующая их регистрация в территориальных подразделениях Министерства юстиции Российской Федерации. Реформа потребует значительных усилий от органов публичной власти всех уровней.

Субъектам Российской Федерации, в составе которых есть муниципальные районы, предстоит преобразовать их в муниципальные округа, ликвидировав городские и сельские поселения. У Московской области имеется опыт подобной территориальной трансформации, вскрывший проблему, которая при принятии нового закона о местном самоуправлении может масштабироваться на всю страну. Федеральный закон № 131-ФЗ требует обязательного учёта мнения населения при изменении границ или изменении статуса муниципального образования. При вступлении в силу соответствующего Закона Московской области жители городских и сельских поселений в составе муниципальных районов области выразили мнение о ликвидации поселений и преобразовании районов в муниципальные округа. Однако одно из сельских поселений выразило иное мнение на этот счёт. Возникли вопросы:

– может ли сельское поселение напрямую входить в состав российского субъекта минуя второй уровень территориальной организации?

– носит ли мнение населения, выраженное представительным органом обязательный характер?

Конституционный Суд Российской Федерации выразил позицию о том, что демократия основывается на мнении большинства, а большинство поселений выступило за самоликвидацию [1]. Следовательно, сельское поселение не может напрямую входить в состав субъекта Российской Федерации и должно подчиниться воле большинства.

Представляется, что при необходимости преобразования муниципальных районов в муниципальные округа может возникнуть проблема несогласия городских и сельских поселений ликвидироваться. В проекте нового закона о местном самоуправлении решения этой проблемы не указано. Определён лишь переходный период. Жители поселений могут отказаться от перехода к муниципальному округу, к примеру, по причине удалённости органов местного самоуправления от места их непосредственного проживания. Для жителей Дальнего Востока новеллы законодательства могут создать значительные неудобства и потребовать дополнительных финансовых расходов. В результате жители территории с низкой плотностью населения и неразвитой транспортной инфраструктурой окажутся в неравных условиях по сравнению с жителями муниципалитетов с высокой плотностью населения.

Представляется, что вопрос о типах муниципальных образований остаётся открытым и требует доработки. Должны учитываться природно-климатические, со-

циально-экономические, культурно-исторические и иные особенности при установлении территориальной организации местного самоуправления. Разнообразие условий, в которых осуществляется решение вопросов местного значения в нашей стране может стать серьезным препятствием на пути унификации территориальной организации местного самоуправления и полному переходу к агентской модели местного самоуправления.

Список литературы:

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2019 № 3578-О.

Глава 3
**Зарубежный опыт правового
регулирувания местного самоуправления**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ ВО ФРАНЦИИ
В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ 2003 г.**

Масловская Татьяна Станиславовна

*Белорусский государственный университет,
доцент, доцент кафедры конституционного права
юридического факультета*

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления конституционной реформы во Франции 2003 г. Обращается внимание на закрепление новых конституционных принципов территориальной организации государства, развитие местной демократии. Определяется значение конституционной реформы 2003 г. для дальнейшего развития территориальной организации французского государства.

Ключевые слова: территориальная организация, децентрализация, конституционная реформа, местный референдум, Франция.

**REFORMING THE TERRITORIAL
ORGANIZATION IN FRANCE
IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL
REFORMS OF 2003**

Tatiana S. Maslovskaya

*Belarusian State University, PhD (Law), docent;
associate professor at the department of constitutional law, faculty of law*

Abstract. The article discusses the main directions of the constitutional reform in France in 2003. Attention is drawn to the consolidation of new constitutional principles of the territorial organization of the state, the development of local democracy. The significance of the constitutional reform of 2003 for the further development of the territorial organization of the French state is determined.

Keywords: territorial organization, decentralization, constitutional reform, local referendum, France.

Конституционный закон Французской Республики № 2003-276 от 28 марта 2003 г., утвержденный Конгрессом 17 марта 2003 г., является, без сомнения, одним из значительных конституционных пересмотров V Французской Республики и касается децентрализованной организации государства.

С 2003 года децентрализация имеет конституционные основы, что прямо отражено в первом абзаце статьи 1 Конституции Франции от 4 октября 1958 года («Ее устройство является децентрализованным» [1]). Данный конституционный закон также изменил многие конституционные нормы, в основном раздела XII «О территориальных коллективах». Прежде всего, конституционным законом 2003 г. были закреплены принципы свободного управления территориальными коллективами (ст. 72 Конституции), финансовой автономии (ст. 72-1), регион был поднят в ранг территориального коллектива (ст. 72), учреждены местный решающий референдум и право петиции для избирателей (ст. 72-1), уделено большое внимание статусу заморских коллективов. Остановимся на некоторых новеллах подробнее.

Территориальные коллективы пользуются гарантией их автономии, основанной на конституционном принципе свободного управления (ст. 72). Однако эта автоно-

мия имеет определенные границы, которые проистекают из фундаментального конституционного принципа неделимости Французской Республики (абз. 1 ст. 1 Конституции Франции 1958 г.: «Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой.» [1]).

В целях обеспечения децентрализации автономия территориальных коллективов предполагает независимость их органов: они не находятся в иерархическом подчинении центральной власти, выборность данных органов также выступает необходимой гарантией их независимости. Данные органы обладают регламентарной властью для осуществления своих полномочий (абз. 3 ст. 72 Конституции Франции 1958 г.), т.е. имеют право принимать в рамках своих полномочий решения независимо от центральных органов власти, но при соблюдении положений Конституции, законов и регламентов. Таким образом, «свобода в принятии решений является правилом, а вмешательство государства – исключением из правила» [2]. Такая свобода, следовательно, гарантирует независимость территориальных коллективов. Финансовая автономия также выступает важнейшей составляющей административной автономии территориального коллектива. Наряду с этим, Конституция Франции 1958 г. предусматривает существование контроля со стороны государства за деятельностью и актами территориальных коллективов (абз. 6 ст. 72).

Конституционная реформа 2003 г. перезапустила процесс децентрализации во Франции. Особое внимание в рамках проведенной реформы было уделено развитию местной демократии.

В соответствии с новой ст. 72-1 Конституции Франции отныне получили закрепление такие инструменты

местной демократии как право петиций, местный решающий референдум и консультации с избирателями. До 2003 г. право петиций не было закреплено в конституционном тексте. Новая статья 72-1 закрепляет право избирателей каждого территориального коллектива, осуществляя свое право на подачу петиции, требовать включения в повестку дня совещательного собрания данного территориального коллектива (например, муниципального совета, регионального совета и т.п.) вопроса, относящегося к его предмету ведения.

Все территориальные коллективы могут по своей инициативе выносить посредством референдума на решение избирателей данного территориального коллектива проекты решений либо актов, относящихся к их компетенции. Речь идет о решающем местном референдуме. Если до 2003 г. была предусмотрена возможность проведения только совещательного местного референдума и только в коммунах, то с 2003 г. такая возможность предоставлена на всех уровнях территориальной организации государства – в коммунах, департаментах, регионах. Таким образом, введение данной формы существенным образом расширяет возможности граждан, проживающих на определенной территории, участвовать в принятии местных решений, затрагивающих их интересы.

Наряду с местным референдумом предусмотрена возможность проведения консультаций, которые позволяют узнать мнение избирателей по определенным вопросам. Так, в соответствии с абз. 3 ст. 72-1 Конституции Франции 1958 г. такие консультации избирателей, зарегистрированных в соответствующих коллективах, могут проводиться в следующих случаях: когда преду-

считается создание нового территориального коллектива, обладающего особым статусом, либо изменение его устройства, либо изменение границ территориального коллектива. Более того, Законом Франции от 13 августа 2004 г. предусмотрена возможность проведения консультаций с избирателями территориального коллектива по поводу решений, которые власти этого коллектива намерены принять для решения вопросов, относящихся к ее компетенции.

Практика проведения консультаций избирателей, относящихся к форме территориальных коллективов немногочисленна. Так, в июле 2003 г. была проведена консультация избирателей относительно нового статуса Корсики. Негативное голосование корсиканских избирателей привело к отказу от проекта.

Начиная с конституционной реформы 2003 г. в статье 72 Конституции определяются следующие виды территориальных коллективов: коммуны, департаменты, регионы, коллективы с особым статусом и заморские коллективы, указанные в статье 74 Конституции Франции. Отметим, что данная конституционная реформа подняла регион в ранг территориального коллектива, упразднила правовую категорию заморских территорий, введя термин «заморские коллективы».

Новая карта регионов Франции, вступившая в силу с 1 января 2016 года, была утверждена законом от 16 января 2015 года. Отныне территория метрополии разделена на 12 регионов (вместо 21 до закона от 16 января 2015 г.), к которым добавлены территориальный коллектив Корсика и пять заморских коллективов. С 1 января 2018 года коллектив Корсика становится коллективом с особым статусом вместо территориального кол-

лектива Корсика и департаментов Южная Корсика и Верхняя Корсика.

Как было отмечено ранее, конституционная реформа 2003 г. упразднила правовую категорию заморских территорий, введя термин «заморские коллективы» (ст. 72-3 Конституции Франции), статус которых регулируется статьей 74 Конституции. Следует обратить внимание на конституционные положения ст. 74, проводящими различие между заморскими территориями, которые «наделены автономией» (абз. 7), и иными образованиями. Данный статус автономии присваивается статутными органическими законами. Определенными особенностями обладает Новая Каледония, статус которой определяется отдельным разделом XIII Конституции. В соответствии с абз. 4 ст. 72-3 Конституции Франции закон определяет законодательный режим и особую организацию французских Южных и Антарктических земель и Клиппертонна.

Подводя итог, отметим, что конституционная реформа 2003 г. во Франции послужила толчком для дальнейшего развития территориальной организации государства. Закрепленная в статье 1 конституционная формула о децентрализованном характере Французской Республики стала одновременно фундаментом и вектором дальнейшего развития законодательства в этой сфере. Обеспечивая конституционные рамки для выражения мнений граждан на местном уровне, Конституция Франции установила основные принципы децентрализации, такие как: принцип свободного управления территориальными коллективами; принцип субсидиарности, согласно которому местные органы власти несут ответственность за принятие решений по всем полномочиям,

которые могут быть лучше всего реализованы на их уровне; принцип финансовой автономии местных властей, согласно которому они могут пользоваться ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться.

В целом, реформирование территориальной организации во Франции в начале XXI века характеризуется существенным характером и многоплановостью изменений. Имея общую цель — углубление децентрализации, данные изменения были направлены как на модификацию местной институциональной архитектуры, учитывая разнообразие территорий и общеевропейскую тенденцию регионализации, так и на развитие местной демократии во Франции.

Список литературы

1. Конституция Французской Республики: (с изменениями, внесенными Конституционным законом № 2008-724 от 23 июля 2008 г.) / сост., пер. и автор введения Т.С. Масловская. Минск: БГУ, 2009. 43 с.
2. Les institutions de la France. 3 édition. P.: La documentation Française, 2010. P. 211.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Киселёва Татьяна Маратовна

*Белорусский государственный университет,
доцент кафедры конституционного права
юридического факультета*

Аннотация. Прямая демократия гарантирует непосредственное участие граждан в управлении делами государства. Однако на практике не все возможности реализуются в полной мере, особенно на местном уровне. Причинами невысокой активности граждан являются несовершенство законодательства, излишний формализм в осуществлении местного самоуправления, игнорирование современных форм прямой демократии.

Ключевые слова: прямая демократия; местные выборы; местный референдум; единый день голосования; участие в нормотворческой деятельности.

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF DIRECT DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Kisialiova Tatsiana

*Belarusian State University, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law of the Faculty of Law*

Annotation. Direct democracy guarantees the direct participation of citizens in the management of State affairs. In practice, not all the opportunities are fully realized, especially at the local level. The reasons for the low activity of citizens are the imperfection of legislation, excessive formalism in the implementation of local self-government, ignoring modern forms of direct democracy.

Keywords: direct democracy; local elections; local referendum; single voting day; participation in rule-making activities.

Законодательством Республики Беларусь гражданам гарантируются различные формы прямого участия в решении вопросов местного значения — возможность избирать и быть избранным в местные представительные органы, инициировать и участвовать в местных референдумах и местных собраниях, участвовать в нормотворческой деятельности местных органов, осуществлять территориальное общественное самоуправление и др. Формально граждане выступают активным участником местного самоуправления, однако в действительности не все закрепленные формы реализуются или реализуются эффективно.

К примеру, существует проблема активности при реализации избирательного права на местном уровне как со стороны кандидатов, так и избирателей. Способствовать повышению интереса к местным выборам призвано введение Законом Республики Беларусь от 12 октября 2021 г. № 124-3 единого дня голосования по выборам депутатов. В соответствии с ч. 2 ст. 67 Конституции Республики Беларусь выборы депутатов Палаты представителей и местных Советов депутатов будут проводиться в последнее воскресенье февраля. Как правило, интерес к выборам депутатов Парламента выше, чем к выборам в местные органы власти, поэтому можно предположить, что избиратели уделят больше внимания кандидатам в местные Советы депутатов. Однако полагаем, что введение такой процедуры будет иметь обратный эффект в отношении реализации пассивного избирательного права. Гражданину надо будет решить, в каких выборах он желает принять участие. И есть большая вероятность, что выборы в республиканский орган ока-

жуются предпочтительнее для тех, кто соответствует установленным избирательным цензам.

Кроме того, введение единого дня голосования сочетается с институтом роспуска палат Парламента и местных Советов депутатов. В случае роспуска вновь избранные составы будут осуществлять свою деятельность до начала полномочий соответствующего органа, избранного в единый день голосования, т.е. не полный срок полномочий. В такой ситуации депутаты утрачивают возможность реализовать свою предвыборную программу в полной мере, что также может повлиять на активность кандидатов в досрочных выборах.

Более вероятно, что активность избирателей и кандидатов на выборах в местные органы власти повысится в случае усиления роли депутата местного Совета. Это возможно как за счет расширения полномочий местных Советов, так и при переходе на профессиональную основу деятельности депутатов.

Не реализовывался в Беларуси такой институт прямой демократии как местный референдум, хотя попытки инициировать населением такой референдум были. Однако установленные законодательством требования к формуле местного референдума существенно ограничивают возможности его проведения. Так, согласно Избирательному кодексу Республики Беларусь на местный референдум могут выноситься вопросы, с одной стороны имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц (далее — АТЕ) и отнесенные к компетенции соответствующих местных органов, а с другой — не затрагивающие интересы государства в целом, не урегулиро-

ванные законодательными актами (т.е. Конституцией, законами, декретами и указами Президента).

В целях развития института местного референдума считаем перспективным определить вопросы местного значения, которые могут быть решены только на референдуме. Помимо этого, следует развивать альтернативные референдуму способы получения мнения населения по тем или иным вопросам.

Еще одной формой непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения является территориальное общественное самоуправление, которое, согласно ст. 25 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» представляет собой деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории АТЕ (территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления (далее — ОТОС). На практике ОТОС создаются и действуют, однако в большинстве случаев граждане не знают о назначении и возможностях таких органов, а очень часто даже не подозревают об их существовании на территории, где они проживают. В связи с этим возникает вопрос, существует ли необходимость в формальной организации инициатив граждан по решению вопросов благоустройства, участия в творческой или благотворительной деятельности, организации досуга и т.д. Есть ли реальная потребность в создании ОТОС, если граждане могут осуществлять возложенные на эти органы задачи без формального образования. Отметим также, что в законодательстве

установлен запрет на создание нескольких ОТОС в пределах одной части АТЕ. В пределах одного микрорайона, улицы, деревни и т.д. может быть создан только один ОТОС, деятельностью которого могут быть не удовлетворены граждане, проживающие на данной территории.

Важным элементом прямой демократии является участие общественности в нормотворческой деятельности. В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений. Этот порядок должны определять сами Советы, что на практике не всегда осуществляется.

Представляется, что гарантией реализации данного права граждан станет закрепление в законе общих правил реализации права на внесение проектов решений местных Советов. Перспективным также представляется определение круга вопросов, по которым решения могут быть приняты только после публичного обсуждения (например, по вопросам утверждения местных налогов и сборов, местного бюджета, программ социально-экономического развития и др.).

Таким образом, активизировать участие граждан в непосредственном решении вопросов на местном уровне возможно только при комплексном подходе, предусматривающем действия по различным направлениям.

В первую очередь необходимо устранить несовершенства законодательства, которые препятствуют участию граждан в соответствующих отношениях. Например, необходимо на уровне закона определить процедуру направления гражданами проектов решений местных

Советов, уточнить требования к проведению местных референдумов, отказаться от излишнего формализма в отношении ОТОС.

Перспективным видится также расширение сферы участия общественности в решении вопросов местной жизни за счет распространения демократических институтов на систему местного управления. Так, следует предусмотреть возможность для населения направлять предложения по проектам актов местных исполкомов и администраций, привлекать общественность к обсуждению проектов местных бюджетов, программ социально-экономического развития АТЕ (которые утверждаются местными Советами, но разрабатываются и воплощаются в жизнь исполнительными органами).

В контексте развития демократии на местном уровне невозможно не учитывать влияние процессов цифровизации. Использование современных технологий не только призвано упростить коммуникацию между местной властью и населением, но и возродить интерес к институтам демократии, особенно среди молодого населения. При этом важно, чтобы используемые технологии не бездумно приходили на место традиционных инструментов, а использовались в тех сферах, где это эффективно и востребовано.

АКТУАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЛУЧШИЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ

Клейнхоф Инесса Андрисовна

Академия социального управления, профессор кафедры управления

E-mail: kle-inessa@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются основные тренды развития местного самоуправления в зарубежных странах на примере Европы, а также вопросы формирования соответствующей европейским стандартам системы местного самоуправления на примере Латвийской республики. Ключевые слова: местное самоуправление, административная территориальная реформа, полномочия органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, цифровая трансформация, партисипаторное бюджетирование, компетенции органов МСУ.

ACTUAL TENDENCIES OF MUNICIPAL MANAGEMENT: BEST FOREIGN PRACTICES

Kleinhof Inessa Andrisovna

Doctor of Economics, Academy of Social Management

E-mail: kle-inessa@yandex.ru

Abstract. This article describes main tendencies local self-government in Europe and applied to Latvia, assesses the past and present state of local government and discusses the main problems hindering the further development of local self-government in the Republic of Latvia.

Key words: local self-government, digital transformation, participatory budgeting, competence of local self-government, rights of the local self-rule government.

С точки зрения перспектив критического использования лучших зарубежных практик в МСУ представляется важным изучение опыта европейских стран. Система местного самоуправления Европы характеризуется стабильностью и сложившимися институциональными

основами. Среди основных тенденций и соответственно эффективных европейских практик и управленческих подходов, актуальных для диссеминации можно выделить: нарастающие процессы цифровизации в системе местного самоуправления; систему опережающего принятия управленческих решений; систему управления изменениями в ходе осуществления реформ органами местного самоуправления, как административных, так и на уровне отдельных секторов муниципальной экономики и социальной сферы; создание креативных кластеров и стимулирование высшими должностными лицами местных администраций развития сектора креативной экономики и привлечения соответствующих трудовых ресурсов; дальнейшее развитие и продвижение управленческих практик *New public management* в деятельности местных администраций; обеспечение субсидиарности при распределении полномочий между государственными и муниципальными органами власти; расширение участия общественности в обсуждении и принятии управленческих решений на основе цифровых технологий.

Что касается цифровизации применительно к местному самоуправлению в Европе, то заслуживают внимания такие направления как: создание цифровых двойников муниципальных образований, являющихся эффективным инструментом и максимально полной информационной базой для принятия управленческих решений должностными лицами ОМСУ; применение технологий искусственного интеллекта для прогнозирования доходной части местных бюджетов; межведомственное взаимодействие с государственными органами власти и иными муниципалитетами на основе технологических

блокчейн решений; процедуры электронного голосования населения при партисипаторном бюджетировании и отборе проектов.

Практики партисипаторного бюджетирования в Европе эволюционируют в сторону большей открытости и диалога с населением со стороны органов МСУ, так в нормативно-правовых локальных актах Милана, Парижа и Лиссабона законодательно закреплена возможность участия не только для местного населения проживающего в городе, но и жителей, имеющих отношение к городу — без ограничений; в Милане участие в данном процессе возможно, начиная с шестнадцатилетнего возраста [2].

При этом следует отметить рост доли бюджета, распределяемого на проекты партисипаторного бюджетирования, например средняя стоимость данных проектов в Милане — 380 тыс. евро, в Париже — пол миллиона евро [2].

Национальные правовые нормативы в сфере местного самоуправления стран Евросоюза подлежат согласованию с Европейской Хартией местного самоуправления (далее Хартия) [1]. Латвия ратифицировала ее в 1996 году. Затем страна приступила к формированию отвечающей Европейским стандартам системы местного самоуправления, еще сохранялась установившаяся в 1866 году двухуровневая система местного самоуправления. Округа, города и волости имели статус местного самоуправления с одинаковыми полномочиями [1]. Районные органы власти имели статус регионального самоуправления, а органы власти городов республиканского значения обладали компетенциями обеих уровней самоуправления. Одной из проблем, тормозящих успешное

развитие муниципалитетов заключалась в наличии большого количества мелких поселений. Накануне реформы в абсолютном большинстве населенных пунктов (99,8 %) проживало менее одной тысячи человек, а в 44 городах из 70 — менее пяти тысяч человек.

В мелких сельских муниципалитетах административные расходы в расчете на одного человека значительно выше, а их экономическая база является недостаточной для обеспечения финансовой самостоятельности [1]. В процессе реформ, наряду с вопросами оптимального разделения полномочий между разными уровнями местного самоуправления, решалась задача укрупнения муниципалитетов. В 2009 году в Латвии завершился первый этап административной реформы, в результате которой был осуществлен переход к одноуровневой модели местного самоуправления. При этом более чем в три с половиной раза было сокращено число территориальных единиц местного самоуправления — до 119. Реформа 2009 г. не обеспечила решения назревших проблем, в том числе обеспечения финансовой самостоятельности муниципалитетов и преодоления неравенства. Камнем преткновения явилась и депопуляция, особенно остро вопрос встал в малых городах и сельских территориях, не имеющих ресурсов для обеспечения высоких жизненных стандартов, где традиционно наблюдается высокий отток населения. Численность населения в 58 вновь образованных муниципалитетах составляла менее 4000, что не отвечало законодательно определенным критериям [3]. Поэтому в 2021 году в Латвии проведена новая административно-территориальная реформа, в результате которой вместо 119 образованы 43 муниципальных образования [4].

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы осуществляет систематический надзор за соблюдением принципов и нормативов Хартии. На основе результатов проверок Конгресс разрабатывает рекомендации для отдельных государств. В ходе подобной проверки в Латвии экспертами была отмечена несбалансированность регионального развития, отсутствие у муниципалитетов свободного доступа к рынку капиталов, излишняя бюрократизация процедуры и условий получения кредитов.

Одной из важнейших целей реформы является выравнивание качества жизни и муниципальных услуг для населения независимо от удаленности от крупных центров страны. В результате реформы были расширены функции органов местного самоуправления, отражающие тенденцию и запрос общества на децентрализацию управления.

Одним из возможных вариантов продолжения реформы видится разработка управленческих решений по интеграции различных муниципальных образований с ограниченными возможностями и потенциалом дальнейшего развития для решения социально-экономических проблем. С этой точки зрения применение опыта создания еврорегионов, таких как «Nysa», «Silesia» и других, объединяющих чаще всего приграничные муниципалитеты и позволяющих решить вопросы создания новейшей транспортной инфраструктуры, осуществления совместных антикризисных проектов для стагнирующих отраслей экономики, реализации экологических проектов и иные насущные проблемы. Существенным их преимуществом является минимизация бюрократических процедур при создании и независимость еврорегионов

от органов региональной власти. Помимо объединения финансовых ресурсов самих муниципалитетов и внебюджетных источников как основы бюджета еврорегиона, они получают субсидии из различных фондов ЕС.

Для России также актуален поиск новых форм межмуниципального сотрудничества для совместной реализации жизненно важных проектов территорий, требующих значительного объема ресурсов и соответственно росту вклада ОМСУ в преодоление кризисных явлений в социально-экономической сфере на фоне ситуации высокой турбулентности.

Список литературы

1. Ванас Э., Вилка И. «Местное самоуправление в Латвии. Местное самоуправление в Центральной и Восточной Европе» // Балтийский регион. 2020. Т. 12, № 1. С. 135–190. <https://news.lv/Latvijas-Pasvaldibu-savienibas-izdevums-zurnals-Logs/2017/08/17/kas-ir-pasvaldiba>.

2. Хачатрян Г.Н., Шульга И.Е., Сухова А.С. «Практики партисипаторного бюджетирования в больших городах» / Под общей ред. Шульги И.Е. М.: «Алекс», 2020–106 с., <https://budget4me.ru/dokumenty/10/Практики%20в%20больших%20городах.pdf>.

3. Шамахов В.А., Кузнецов С.В., Межевич Н.М. Реформирование местного самоуправления: опыт государств Прибалтики и его значение для России // Управленческое консультирование, 2021;(1):10, режим доступа. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-10-19>

4. Likumdošana un pašvaldība, Izdevums: Latvijas Pašvaldību savienības izdevums žurnāls “Logs”, <https://news.lv/Latvijas-Pasvaldibu-savienibas-izdevums-zurnals-Logs/2017/08/17/likumdosana-un-pasvaldiba>

УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Ефремов Олег Викторович

*Академия управления при Президенте Республики Беларусь;
Научно-исследовательский институт теории и практики
государственного управления; заведующий лабораторией
исследований государственного управления;
г. Минск, Республика Беларусь*

Аннотация. В статье с учетом приоритетов общественно-политического развития Республики Беларусь и результатов социологических исследований обоснована необходимость расширения участия молодежи в местном самоуправлении. На основе отечественной практики и зарубежного опыта местного самоуправления определены возможные направления совершенствования форм участия молодежи в обсуждении и решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: вопросы местного значения, инициативный проект, местное самоуправление, молодежь, участие граждан.

YOUTH PARTICIPATION IN SOLVING LOCAL ISSUES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

A. Yafremau

*Academy of Public Administration under the President
of the Republic of Belarus; Theory and Practice of Public Administration
Research Institute; Head of the laboratory
for Public Administration Studies;
Minsk, Republic of Belarus*

Abstract. In the article, taking into account the priorities of the social and political development of the Republic of Belarus and the results of sociological research, the need to expand the participation of young people in local self-government is substantiated. Based on domestic practice and foreign experience of local self-government, possible directions for improving the forms of youth participation in the discussion and resolution of local issues are identified.

Keywords: local issues, initiative project, local self-government, youth, citizen's participation

Местное самоуправление как «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения ... социальных, экономических и политических вопросов местного значения» [2] не может эффективно развиваться без участия социально зрелых, активных молодых людей, способных к созидательной самореализации в общественно-политическом пространстве.

Результаты социологических исследований, проводившихся в Республике Беларусь в 2020–2021 годах, в том числе НИИ теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, свидетельствуют, что для молодежи характерно представление о себе как о сильных, активных, свободных гражданах, ориентированных на развитие и созидание, самостоятельно определяющих вектор будущего развития. В качестве возможности для самореализации молодые люди, в первую очередь, выбирают «волонтерство, социальное предпринимательство, благотворительные, гуманитарные проекты» [10].

Наряду с положительными примерами социальной активности, направленной, например, на благоустройство общественных пространств, помощь гражданам с особыми потребностями и др., мы можем наблюдать факты участия молодежи в несанкционированных протестных мероприятиях.

Развитие механизмов вовлечения молодежи в местное самоуправление позволяют государству управлять формированием гражданской активности молодых людей, максимально задействовать их потенциал в целях развития, минимизировать риск возникновения конфликтных ситуаций в обществе.

Законодательством Республики Беларусь определено, что помимо участия в выборах депутатов местных Советов депутаты граждане могут участвовать в обсуждении и решении вопросов местного значения, используя такие формы, как территориальное общественное самоуправление, местное собрание, местный референдум, внесение в местный Совет депутатов проектов решений по вопросам местного значения, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления, общественные обсуждения, обращения граждан [2–4, 6].

Вместе с тем в действующем составе депутатов местных Советов депутаты граждане в возрасте до 30 лет составляют всего 3,98 % от общей численности депутатского корпуса [8]. В свою очередь, практика использования иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления показывает, что процедуры и механизмы их реализации за исключением обращений граждан сложны и чрезмерно бюрократизированы и, как следствие, их применение сопряжено со значительными финансовыми, временными затратами и организационными издержками, что делает их малопривлекательными для молодежи.

На этом фоне развиваются формы участия молодежи в управлении, которые нормативно не закреплены, но позволяют молодым людям выдвигать и реализовывать свои инициативы. В их числе можно выделить:

– диалоговые площадки. В рамках таких площадок с участием руководителей органов местного управления и самоуправления, депутатов парламента и местных Со-

ветов депутатов молодые люди имеют возможность обсудить волнующие их вопросы и внести предложения по их решению;

– молодежные парламенты (палаты) при местных Советах депутатов. Представляют собой консультативно-совещательные органы, которые призваны способствовать развитию молодежных инициатив и участию молодежи в разработке программ местного развития.

В данном контексте можно также отметить реализуемый в настоящее время Минским городским исполнительным комитетом совместно с Академией управления при Президенте Республики Беларусь проект «Минская смена». В рамках проекта участники из числа студентов учреждений высшего образования изучают основы управленческой деятельности, во взаимодействии с представителями городских служб разрабатывают собственные проекты городского развития, лучшие из которых будут реализованы на практике [7].

Это свидетельствует о востребованности в молодежной среде таких форм и инструментов участия граждан в управлении, которые позволяют молодым людям максимально удовлетворить потребность в самореализации путем участия в развитии своего района/города.

В этой связи представляет интерес опыт Российской Федерации по использованию такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как инициативный проект и предоставлению права вносить инициативные проекты, а также участвовать в их обсуждении гражданам, начиная с шестнадцатилетнего возраста [5].

Поскольку современная молодежь предпочитает использовать цифровые формы взаимодействия, заслужи-

вают также внимания подходы Российской Федерации к развитию инструментов электронного участия граждан в управлении, таких как интернет-площадки и системы голосования для проведения опросов граждан по вопросам местного развития, краудсорсинговые платформы для сбора и обсуждения предложений граждан в области местного развития, системы инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив [1, 9].

Представляется, что внедрение в Республике Беларусь подобных форм и инструментов участия граждан в государственных и общественных делах будет способствовать повышению эффективности местного самоуправления и создаст дополнительные возможности для конструктивной самореализации молодежи.

Список литературы

1. Видясов Е.Ю. Результаты эмпирического исследования функционирования каналов электронного участия граждан: материалы экспертного опроса в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2020. № 4. С. 140–144.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З (в ред. от 31.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108>.
3. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З (в ред. от 04.05.2019) [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10400300>.
4. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З (в ред. от 17.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. Закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574>.
6. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 2004 г. № 1982-ХІІ (в ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>.

7. На базе Академии управления прошло торжественное открытие проекта «Минская смена» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pac.by/press-center/news/na-baze-akademii-upravleniya-proshlo-torzhestvennoe-otkrytie-proekta-minskaya-smena/>.

8. Сведения о составе избранных депутатов местных Советов депутатов двадцать восьмого созыва. URL: <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elections-ms28-elect-59-60.pdf>.

9. *Чугунов А.В., Карачай В.А.* Электронное участие и инициативное бюджетирование как механизмы обратной связи в модели «умного города» // *Управленческое консультирование*. 2019. № 11. С. 163–179.

10. Штрихи к портрету «цифрового поколения»: белорусская молодежь образца 2020 года. URL: <https://bisr.gov.by/mneniya/shtrikhi-k-portretu-cifrovogo-pokoleniya-belorusskaya-molodezh-obrazca-2020-goda>.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Кукеев Аскар Кульчимбаевич

*Южно-Казахстанский Университет им. М. Ауэзова,
старший преподаватель государственно-правовых дисциплин*

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы конституционных основ местного самоуправления в Республике Казахстан. Автор отмечает, что дальнейшее реформирование конституционных основ местного самоуправления в Республике Казахстан требует реализации потенциала локальной демократии и законодательного обеспечения ее основных форм и видов.

Ключевые слова: местное самоуправление конституционно-правовое регулирование, местные органы, территориальная основа функционирования, полномочия, местная демократия, децентрализация, реформа, общины, региональная политика.

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Kukeev Askar K.

Mukhtar Auezov South Kazakhstan University

Abstract. This article discusses the constitutional foundations of local self-government in the Republic of Kazakhstan. The author notes that further reform of the constitutional foundations of local self-government in the Republic of Kazakhstan requires the realization of the potential of local democracy and legislative support of its basic forms and types.

Keywords: local self-government, constitutional and legal regulation, local authorities, territorial basis, functioning, powers, local democracy, decentralization, reform, communities, regional policy.

С момента принятия Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года [1] уже предпринято много шагов, которые создали основу для получения первых ощутимых результатов реформы, а именно: оптимизация административно-территориальной структуры и увеличение фискальной автономии органов местного самоуправления, что предоставляет им возможности для привлечения таких необходимых инвестиций в местную инфраструктуру и повышение уровня предоставления административных услуг.

Отмечено, что формирование эффективных отечественных основ местного самоуправления возможно только при условии приведения конституционно-правовых основ организации и функционирования местного самоуправления в соответствии с законодательством, закрепление надлежащих гарантий реализации местных сообществ непосредственного решения вопросов местного значения, стимулирующие развитие местной демократии, совершенствование модели организации власти на местном уровне на основе децентрализации властных полномочий и субсидиарности.

Необходимо учитывать исторический опыт создания государства и развития территорий Республики Казахстан, географические, демографические, социально-экономические, конфессиональные и другие особенности страны, использовать указанные факторы в пользу реформ.

Необходима политическая воля высшего руководства государства относительно немедленного проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти на основе децентрализации. Точечные, возможно даже самые совершенные,

законы и хорошие политические инициативы не способны заменить комплексных реформ в данной сфере.

Стоит отметить необходимость в стратегии проведения реформ. Собственно, в Казахстане на сегодняшний день определена:

1) реализация Концепции развития местного самоуправления и территориальной организации власти;

2) внесение изменений в Конституцию РК по основам децентрализации, в частности путем разработки и представления на рассмотрение парламента другой, более современной редакции конституционной реформы в области децентрализации;

3) принятие законов или их новых редакций (о местном самоуправлении; о местном референдуме; о местных выборах; о службе в органах местного самоуправления и др.);

4) утверждение на законодательном уровне четкой программы реализации соответствующих реформ, определяющих их субъектно-объектный состав, формы и время реализации, ожидаемые результаты.

Республике Казахстан следует отказаться от постсоветской, частично иерархической (соподчиненно-структурированной) системы местного самоуправления, административной, денежной и имущественной монополии страны на местном уровне.

Важно преодолеть и постсоветскую ментальность стремящихся чиновников управлять из центра всеми общественными процессами в самом отдаленном районе (ауле). Этому будут способствовать прежде всего: 1) модернизация системы локальных электоральных форм и партисипаторной демократии; 2) введение действенных механизмов финансовой децентрализации.

Децентрализация будет эффективна только в сочетании с демократией. Кроме института местных выборов, требующий неотложного обновления, что подтвердили результаты и ход местных выборов осенью 2021 г., местному сообществу нужно предоставить легитимный инструментарий для непосредственного решения проблем местного значения — местные референдумы, местные инициативы и т.д.

Территориальная организация публичной власти в Казахстане — это исторически, экономически, географически и культурно обусловленная и установленная Конституцией и законами Республики Казахстан, на основе единства и целостности государственной территории, сочетании централизации и децентрализации, система публичной власти на местах, предусматривающая эффективное осуществление государственной власти и функционирование местного самоуправления согласно системе административно-территориального устройства государства. Определяющей тенденцией развития публичной территориальной организации власти в Казахстане на сегодняшний день есть переход от постсоветской государственной командно-управленческой модели организации публичной власти на местах — к общественной децентрализованной модели местного самоуправления, с уменьшением влияния органов государственной власти на местах (местных администраций, территориальных органов центрального органа исполнительной власти и др.) и обеспечением повсеместности общественной власти на местах.

Важным фактором эффективного функционирования системы органов и должностных лиц местного самоуправления и обеспечения ими проведения эффектив-

ных реформ, это способность привлечения ими значимого размера внебюджетных средств. Однако, недостаток координации и управляемости использования органами местного самоуправления и аффилированных с ними институтами гражданского общества этих средств для проведения реформ местного самоуправления на основе децентрализации.

Наблюдается дублирование полномочий местных администраций и исполнительных органов местного самоуправления. Чтобы избежать конфликта между системой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, необходимо создать четкое распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, что невозможно без оптимизации административно-территориального устройства Казахстана и образования на новой территориальной основе местных сообществ способных решать все вопросы местного значения, чтобы органы исполнительной власти были освобождены от выполнения несвойственных им функций.

Передавая полномочия от органов исполнительной власти или местного самоуправления более высокого уровня административно-территориального устройства более низкий уровень, должен быть обеспечен передачей необходимых для этого ресурсов и предоставлено право органа местного самоуправления принимать решения в отношении переданных полномочий исходя из местных особенностей.

Следовательно, при разработке и принятии изменений в Конституцию Республики Казахстан и нового закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» основное внимание должно быть сосредото-

чено именно на проблеме четкого распределения полномочий.

Считаем существенным недостатком современного конституционного регулирования местного самоуправления в отсутствие закрепленного перечня форм непосредственной демократии, которые могут быть применены на местном уровне. Это делает невозможным принятие специального законодательства о формах местной демократии.

Эффективное применение децентрализованной модели государственной системы власти зависит прежде всего от существования действенного правового государства. В Казахстане создание такого государства еще частично находится на начальном этапе. То же касается и участия граждан в принятии решений на местном уровне — оно также требует содействия и поддержки с целью обеспечения максимального преимущества интересов общественности над индивидуальными интересами.

Новое административно-территориальное устройство должно стать основой построения новой модели территориального управления, основанной на началах децентрализации, субсидиарности, баланса общегосударственных интересов с интересами населения регионов и местных сообществ, возможности и самостоятельности по решению вопросов местного значения.

За период реформ органы местного самоуправления в Республике Казахстан получили значительные функции и полномочия, позволяющие при наличии ресурсов самостоятельно выполнять задачи местного развития. Тем не менее, органы местного самоуправления должны постоянно искать новые подходы к организа-

ции своей работы в условиях нестабильности и реформ, внедрять демократические формы управления, привлекая представителей частного бизнеса и территориально-общины для совместного участия в процессе принятия решений.

Список литературы

1. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года»// САПП Республики Казахстан 2021 г. № 37. ст. 217.

РОЛЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПРИ НАСЛЕДОВАНИИ ВЫМОРОЧНОГО ИМУЩЕСТВА В ИСПАНИИ

Комлева Татьяна Михайловна

*Российский университет дружбы народов,
юридический институт, аспирантка кафедры гражданского права,
гражданского процесса и международного частного права*

Аннотация. В статье анализируется роль органов публичной власти при наследовании выморочного имущества в Испании. В работе исследовано законодательство Испании, доктринальные источники. По результатам проведенного исследования подтверждена важная роль органов публичной власти при наследовании выморочного имущества в Испании. Особенностью испанского подхода является установление законодателем четкого распределения полученного имущества на определенные цели, и что немаловажно, поскольку эти цели в основном носят социальный характер, и тем самым государство проявляет заботу об интересах граждан.

Ключевые слова: публичная власть, наследование, Испания, выморочное имущество

THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE INHERITANCE OF ESCHEAT PROPERTY IN SPAIN

Komleva Tatsiana M.

*Peoples' Friendship University of Russia,
Law Institute, Department of Civil Law and Procedure
and International Private Law, PhD student*

Abstract. The article analyzes the role of public authorities in the inheritance of escheated property in Spain. The work examines the legislation of Spain, doctrinal sources. The results of the study confirmed the important role of public authorities in the inheritance of escheated property in Spain. A feature of the Spanish approach is the establishment by the legislator of a clear distribution of the received property for certain purposes, and what is important, since these purposes are mainly social, and thus the state takes care of the citizens' interests.

Keywords: public authority, inheritance, Spain, escheated property

Наследственное право или право наследования — это та часть частного права, которая регулирует и определяет судьбу собственности и правоотношений после смерти человека. Вопросы наследования затрагивают важные аспекты в жизни человека. Наследственное право — это отрасль права, нормы которой, среди прочего, регулируют вопросы определения дальнейшей судьбы собственности, активов, связанных с ними правоотношений, приобретенных умершим при жизни, определения круга наследников, распределения между ними имущества и т.д. Согласно положениям Гражданского кодекса Испании наследство включает в себя все имущество, права и обязанности умершего лица [5]. На сегодняшний день законодатель достаточно четко устанавливает круг наследников, их очередность наследования, распределение имущества умершего среди наследников.

В Испании существует две классические формы наследования — наследование по закону и наследование по завещанию. При жизни гражданин может выразить свою волю по поводу своего наследства путем составления завещания, в котором он может определить круг лиц, которым он хотел бы оставить свое имущество, в том числе государству, юридическим лицам, общественным, религиозным или иным организациям, распределить свое имущество среди наследников, лишить кого-то из наследников наследства. Наследование по закону отличается от наследования по завещанию тем, что все вопросы наследства определяются не самим наследодателем, не составленным им завещанием, а законом, который регламентирует все вопросы наследственного права и определяет дальнейшую судьбу наследства умершего лица.

Согласно Гражданскому кодексу Испании (ст. 913) при отсутствии наследников по завещанию закон отдает предпочтение родственникам умершего (дети, родители, бабушки и дедушки), супруг или супруга, остальные родственники умершего и государству.

Ни дети, ни родители, ни супруги, ни братья и сестры, ни племянники и племянницы... Когда список возможных наследников исчерпан, получателем имущества умершего человека становится государство, которое должно использовать наследство в целях, установленных законом. Это случается нечасто, но случается. Что же тогда происходит?

В настоящей статье рассмотрим именно случаи наследования государством. Бывают случаи, когда у наследодателя отсутствуют наследники как по завещанию, так и по закону, либо они признаны недостойными, либо сам наследодатель лишил их наследства, либо сами наследники отказались от наследства, сами наследники умерли. Реже встречаются другие возможные случаи, такие как несвоевременное принятие наследства, недееспособность наследника, недействительность завещания и прочие. В таких случаях наследство признается выморочным и наследником выступает государство. Данное положение закреплено в статье 956 Гражданского кодекса Испании, которое гласит, что при отсутствии лиц, имеющих право наследования в соответствии с положениями предыдущих разделов Гражданского кодекса Испании, наследует государство.

Когда наследником выступает государство, то наследство делится на три части. Одна треть должна быть распределена муниципальным благотворительным, социальным и профессиональным учреждениям, как госу-

дарственным, так и частным, другая треть - провинциальным учреждениям с такими же целями, а оставшаяся треть - на списание государственного долга, если Совет министров не примет иного решения. Эти учреждения всегда наследуют по праву инвентаризации. Однако для того, чтобы государство могло вступить во владение наследственным имуществом, оно должно сделать судебное заявление о признании себя наследником.

Для того, чтобы государство могло наследовать, необходимо соблюдение ряда обстоятельств. Наиболее важным из них является отсутствие законных наследников или их неизвестность. Чтобы государство могло вступить во владение имуществом и наследственными правами, должны предшествовать определенные административные заявления и процедуры. Права и обязанности государства будут такими же, как и у других наследников, но наследство всегда будет пониматься как принятое для определенных целей, перечисленных в законодательстве или определенные соответствующими органами или самой организацией, получившей такое наследство.

В 1928 году был принят закон, регулирующий государственное наследование, однако в 1971 году в него были внесены изменения. Новый закон упразднил Центральный государственный совет по распределению наследства, который был заменен провинциальными, чтобы ускорить рассмотрение дел. Нормы устанавливают, что разбирательство о признании прав, предоставленных государству в качестве наследника по закону, должно быть инициировано Налоговым управлением по последнему месту жительства умершего. Соответствующее управление может начать разбирательство

по собственной инициативе или по заявлению от частных лиц.

Если им известно о смерти, в результате которой имущество осталось без наследников, все государственные служащие обязаны сообщить об этом. Невыполнение этого требования является нарушением закона. Это же обязательство распространяется на владельцев или арендаторов жилья, в котором умер наследодатель, а также на тех, кто проживал с умершим и знал о его смерти. Администраторы и доверенные лица также обязаны уведомлять о смерти.

Другие физические лица не обязаны сообщать о смерти, но если они это сделают, то имеют возможность взыскать с налоговых органов 10 % от доли наследства, которая причитается государству. Чтобы сообщить о смерти человека, не имеющего наследников, необходимо отправить письмо в Налоговое управление провинции, где умер человек. Информация должна содержать: данные об умершем лице, и обстоятельство, при котором заявителю стало известно о смерти; адрес лица, которое умерло; отчет об имуществе, оставленном умершим. Вы должны сообщить все, что вам известно об активах: где они находятся, что они собой представляют, а также имена управляющих, арендаторов и владельцев активов или всех, кто имеет к ним какое-либо отношение.

Как только Налоговому управлению станет известно о том, что кто-то умер и у него отсутствуют наследники, оно запросит список имущества, принадлежавшего умершему, и доказательства любых прав, которые государство может иметь на имущество. Он также должен проверить, что заявитель сообщил известные ему сведения в порядке, в котором он обязан это сделать.

После того как эта информация будет собрана, ее необходимо направить в Государственную прокуратуру, в Главное управление государственных активов. Отсюда будет направлено предложение в Главное управление по государственным судебным делам, чтобы поручить соответствующему государственному прокурору и потребовать признания государства наследником.

Когда судье становится известно о смерти без наследников, он должен вызвать прокурора автономного сообщества, которому он сообщит всю необходимую информацию для получения наследства. Без ведома государственного прокурора просьба о признании наследником не может быть признана недействительной.

После объявления государства законным наследником Налоговое управление обращается к судье с просьбой о передаче имущества. Акт передачи имущества должен содержать описание, перечень прав собственности на имущество и прав и все имеющиеся в суде документы, связанные с наследованием. Могут существовать активы или права, в отношении которых необходимо провести дополнительную инвентаризацию, и существует вероятность того, что придется заявить об исключении активов, которые не должны быть в списке.

Когда Налоговое управление получает имущество, оно сообщает об этом в провинциальный совет и городской совет по последнему месту жительства умершего лица, откуда оно будет передано в Провинциальный совет по распределению государственного наследства. Затем в официальном вестнике провинции публикуется объявление, чтобы учреждения, которые считают себя вправе претендовать на наследство, могли обратиться с просьбой о его предоставлении. Срок их действия со-

ставляет один месяц. Тем временем Налоговое управление должно обеспечить надлежащее хранение активов, зарегистрировать недвижимость в Земельной книге и сдать деньги, ценные бумаги и акции на хранение в Общую депозитную ячейку (*исп.*: *Caja General de Depósitos*) [3].

Как правило, имущество продается на аукционе, если только не принято решение дать ему другое назначение и применение в силу его характера. Две трети выручки от аукциона должны быть использованы на цели, представляющие социальный интерес. Однако автономные сообщества могут определить, какой государственный орган является наследником и каково будет назначение активов [1].

Территориально Испания делится на автономные сообщества, обладающие автономией. При этом статус автономных сообществ может значительно отличаться. Например, Каталония, Страна Басков, Наварра, Андалусия имеют более широкую компетенцию по сравнению с другими. При этом во всех автономных сообществах осуществляется нормативное регулирование отдельных вопросов, то есть они принимают в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу только на данной территории [2].

В доктрине отмечается, что «возможность установления особенностей для отдельных территорий предусмотрена Конституцией Испании, это является подтверждением компромиссного характера основного закона, в котором учтены интересы всех политических групп и национальных и исторических территорий Испании. Конституция Испании устанавливает довольно гибкую систему управления, позволяющую, по мере необходи-

мости, расширять полномочия автономных сообществ по правовому регулированию. Это способствует достижению одной из основных целей Конституции Испании — сохранению территориальной целостности государства» [6].

Так, гражданское законодательство, в том числе нормы, регулирующие наследственное право, не являются исключением. Поэтому на некоторых территориях правила наследования могут регулироваться по-своему. В целом, они поддерживают те же критерии, что и Гражданский кодекс, но есть некоторые отличия. В Арагоне и Галисии в случае отсутствия наследников имущество будет передано автономному сообществу; в Стране Басков, если наследников нет, имущество переходит провинции под управлением соответствующего провинциального совета; в Каталонии не востребованные активы переходят в собственность автономного сообщества под управлением Женеалитата [4].

Таким образом, роль органов публичной власти при наследовании выморочного имущества в Испании велика. Существует определенная процедура для получения наследства умершего лица, у которого отсутствуют наследники. А также, интересной и характерной особенностью является установление законодателем четкого распределения полученного имущества на определенные части и цели, и что немаловажно, поскольку эти цели в основном носят социальный характер, тем самым государство проявляет заботу и ставит в приоритет интересы граждан.

Список литературы:

1. Abintestato. Derecho Civil, Herencias. ConceptosJuridicos.com. URL: <https://www.conceptosjuridicos.com/abintestato/>

2. Constitución Española. Cortes Generales «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978 Referencia: BOE-A-1978-31229. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

3. Cuando el heredero es el Estado. EROSKI Consumer. 3 de noviembre de 2014. URL: <https://www.consumer.es/economia-domestica/familia/cuando-el-heredero-es-el-estado-2.html>

4. Heredero. Derecho Civil, Herencias. ConceptosJurídicos.com. URL: <https://www.conceptosjuridicos.com/heredero/>

5. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Ministerio de Gracia y Justicia «Gaceta de Madrid» núm. 206, de 25 de julio de 1889 Referencia: BOE-A-1889-4763. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20211216&tn=1>

6. *Комлев Е.Ю.* Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. М.: Наука, 2020. 199 с. ISBN 978-5-02-040825-8. DOI: 10.7868/9785020408258

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АНГЛОСАКСОНСКОЙ МОДЕЛИ ПРАВА НА ПРИМЕРЕ США

Ананьев Иван Алексеевич

*Российский университет дружбы народов, аспирант кафедры
муниципального права юридического института*

Елсуков Артем Владимирович

*Российский университет дружбы народов, аспирант кафедры
теории права и государства юридического института*

Аннотация. В настоящей работе рассматриваются вопросы становления и текущего состояния местного самоуправления в США, анализируются характерные особенности органов местного самоуправления, присущие англосаксонской модели.

Ключевые слова: местное самоуправление, англосаксонская система, муниципальная власть.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE ANGLO-SAXON MODEL OF LAW ON THE EXAMPLE OF THE USA

Ananyev Ivan Alekseevich

*RUDN University, Law Institute,
Department of Municipal Law, PhD student*

Elsukov Artem Vladimirovich

*RUDN University, Law Institute,
Department of Theory of State and Law, PhD student*

Abstract. This article discusses the formation and current state of local government in the United States, analyzes the characteristic features of local government inherent in the Anglo-Saxon model.

Keywords: local self-government, Anglo-Saxon system, municipal government.

В рамках данной работы рассмотрим некоторые аспекты организации местного самоуправления США. Выбор данной страны обоснован тем, что, относясь к англосаксонской правовой системе она впитала и на практике реализовала такие характерные черты как отсутствие прямого подчинения по вертикали вышестоящим органам, уважение и обеспечение деятельности местных представительных органов, которые избираются непосредственно населением.

В Конституции США, никак не раскрывается статус и положение местного самоуправления. В данном случае необходимо обратить внимание на десятую Поправку к Конституции, согласно которой «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам конституцией и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом» [1]. Поэтому, можно утверждать, что полномочия по регулированию организации местного самоуправления отводятся на откуп американским штатам.

Схожий характер оставления на «откуп» отмечается и в Австралии (прим. автора Австралия также является наследником развития англо-саксонской модели самоуправления в федеративном государстве). Местное самоуправление вообще не упоминается в Конституции Австралии, важнейшем документе, определяющем способ управления страной. Это связано с тем, что в 1901 году местное самоуправление считалось «остатком», ответственность за который несли штаты [2, с.172].

Местное самоуправление в англо-саксонских странах важно не только как элемент демократического государства, но и как инструмент оказания услуг населению с максимальным приближением «публичной адми-

нистрации» к жителям, проживающим на определенной территории.

Внутреннее строение американских штатов (аналогии российских субъектов федерации) представляет собой деление на графства, которые представляют «ведущее звено местного управления» [3, с. 165], а такое наименование сохраняет исторический контекст их происхождения, схожее деление называется «округ», по сути с графством являются схожими административно-территориальными единицами, но с разным наименованием и особенностями в распределения полномочий.

Своеобразным низшим уровнем организации людей в качестве публичной образований является «муниципальная корпорация», которое совпадает по своему значению с термином «муниципалитет».

Следовательно, в США формируется структура публичной власти: федерация, штаты, округа/графства и муниципальные корпорации.

Основным критерием определения территории в качестве муниципалитета является минимальная численность населения, которая может существенно отличаться в зависимости от штата, от 300 человек в штате Алабама до 1500 человек в штате Аризона.

Мотивация жителей к созданию муниципальной корпорацией обоснована возможностью контролирования землепользования на определенной территории. Поскольку это может повлиять на стоимость собственности, контроль за регулированием землепользования периодически становился вопросом кампании, используемой для мобилизации жителей для регистрации муниципального объединения [4, с. 3165].

Интересной особенностью является процесс «создания» муниципальной корпорации, который представляет собой петицию с выражением намерения жителей в установленном порядке (не менее 20% жителей, обладающих активным избирательным правом, указанием границ территории, указание численности жителей), а при правильном соблюдении всех условий уже заверяется и подтверждается на уровне штата.

Обоснованием создания местного сообщества служит стремление общины, проживающей на данной территории самостоятельно контролировать местные дела, тем самым повышая качество и количество оказываемых услуг. Оформление данного образования в качестве юридического лица публичного права способствует получению субсидий от федерации и штата, предоставляет важное право по взиманию ряда налогов и сборов, в его ведении находится землепользование на обозначенной территории местного сообщества.

Документом, закрепляющим местные особенности, устройство и регламент деятельности и организации местных властей, иные нормы является Хартия (устав) муниципалитета.

Также, в США устанавливается особый федеральный статус за столицей, согласно Конституции страны, юрисдикция над Вашингтоном предоставляется Конгрессу Штатов «во всех случаях». Эта юрисдикция требует, чтобы округ не был штатом или частью штата. С 1973 г. по настоящее время Конгресс предусматривает, чтобы правительство округа Колумбия осуществлялось в основном избранными на местном уровне должностными лицами. Однако надзор Конгресса за этим местным правительством все еще существует, и полномочия избран-

ных на местном уровне должностных лиц теоретически могут быть отозваны в любое время.

Всего в США насчитывается порядка 20 00 муниципальных корпораций, которые населены относительно не большим количеством жителей — в 2/3 из них проживает менее 25 тысяч человек [5, с. 474]. Муниципалитеты с небольшим количеством населения называются деревнями и поселками, а более крупные городами.

В США на местном уровне сохраняется система сдержек и противовесов, наряду с существованием законодательной и исполнительной ветвей власти на местный уровень выделяется и судебная власть (деятельность транспортных и муниципальных судов).

К общим функциям местного самоуправления для всех штатов является: строительство и обеспечение жильем, библиотечное дело, озеленение парков и лесов, включая охрану окружающей среды, деятельность социальных служб (образование, здравоохранение, помощь престарелым); обеспечение работы общественного транспорта; местная полиция, пожарная служба и скорая помощь; контроль, распределение и использование земель; отличительно (от России) регистрация автомобилей, выдача водительских удостоверений, выдача разрешений на продажу алкогольных напитков и занятие определенной профессиональной деятельностью.

Стоит отметить, что многие проблемы городов, включая транспорт, жилье, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, все сложнее решаются на местном уровне. Поскольку даже штаты не имеют необходимых ресурсов, города часто обращаются за помощью к федеральному правительству, хотя сторонники местного контроля настаивают на том, чтобы федераль-

ное правительство предоставляло блочную помощь органам власти штатов и местным органам власти без федеральных ограничений.

Устройство органов местного самоуправления представлено однопалатным представительным (законодательным) органом — советом и подчиненным исполнительным органом в лице администрации. В свою очередь, глава (мэр) возглавляет исполнительную власть и избирается населением или советом.

Наиболее часто встречаемой формой устройства самоуправления является «совет-менеджер».

В данном случае директивный законодательный орган — совет, а менеджер — это профессиональный управляющий муниципальными делами в рамках полномочий, установленных для него законом муниципалитета. Совет избирается населением, а менеджер назначается советом и соответственно ответственность за свои действия несет перед ним.

Совет формирует основные стратегические цели и задачи для деятельности наемного менеджера, а внутреннее устройство администрацией входит уже в полномочия менеджера.

К положительным чертам данного подхода относится то, что городом руководит профессионал без привязки к политической игре, а совет представляет вопросы населения. Минус в данном случае в том, что менеджер только опосредованно зависит от жителей муниципалитета и не всегда может получать реальную обратную связь.

Развитость деятельности органов местного самоуправления требует и существенных финансовых затрат, так проблемы характеризуются как «хронический, рас-

тущий разрыв» между доходами и расходами. По оценкам Счетной палаты федерального правительства (GAO), в совокупности местные органы власти сталкиваются со структурным бюджетным дефицитом в размере 225 миллиардов долларов [6, с. 195].

Список литературы

1. The Tenth Amendment (Amendment X) to the United States Constitution, a part of the Bill of Rights, was ratified on December 15, 1791. URL: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-10/>.
2. *Paul Bell*. Chapter 11: How Local Government Can Save Australia's Federal System, Book Title: *Federalism and Regionalism in Australia*. p. 172.
3. *Simon Ch.A., Steel B.S., Lovrich N. P.* Op. cit. P. 165.
4. Leon-Moreta, Agustin. "Municipal Incorporation in the United States." *Urban Studies*, vol. 52, no. 16, 2015, p. 3160–3180, <https://www.jstor.org/stable/26146220>. Accessed 1 May 2022.
5. *Donovan T., Mooney Ch.Z., Smith D.A.* Op. cit. P. 474.
6. *Lawrence L. Martin, Richard Levey and Jenna Cawley* *State & Local Government Review* Vol. 44, Supplement 1: The New Normal: Local Governments After the Great Recession (August 2012), p. 195.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АССОЦИАЦИИ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В ФИНЛЯНДИИ

Кохманд Валентина Михайловна

*Ведущий консультант отдела Правового департамента
Минобрнауки России; Российский университет дружбы народов,
аспирантка кафедры муниципального права юридического института*

Аннотация. Ассоциация муниципальных образований Финляндии является защитником муниципального сектора, партнером по развитию и поставщиком экспертных и информационных услуг. Членами Ассоциации муниципальных образований Финляндии являются муниципалитеты и города Финляндии. Сильными сторонами работы Ассоциации является многопрофильный опыт и общее влияние на деятельность муниципалитетов и регионов.

Ключевые слова: местное самоуправление, Финляндия, Ассоциация местных и региональных властей, коммуна, муниципальная власть

ACTIVITIES OF THE ASSOCIATION OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN FINLAND

Kohmand Valentina

*Leading Consultant, Legal Department, Ministry of Science
and Higher Education of the Russian Federation, Department Law
RUDN University Russia*

Abstract. The Association of Finnish Local and Regional Authorities (AFLRA) is a defender of the municipal sector, a development partner and a provider of expert and information services. The Finnish municipalities and cities are members of the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The strengths of the Association's work are multidisciplinary experience and overall influence on the activities of municipalities and regions. The starting point for the activities of the Association of Finnish Local and Regional Authorities is the strengthening of self-government, its viability, as well as the development of democracy.

Keywords: local self-government, Finland, Association of Local and Regional Authorities, commune, municipal government

Ассоциация муниципальных образований Финляндии является защитником муниципального сектора. Каждая коммуна (309 по состоянию на 2021 год) в Финляндии входит в Ассоциацию местных и региональных властей. Ассоциация оказывает помощь в реализации повседневных местных задач коммуны, таких как решение вопросов социального обеспечения, финансирование муниципальных больниц, развитие муниципального образования, улучшение качества жизни и поддержание экологии.

Основные задачи Ассоциации заключаются в продвижении интересов и развитии муниципалитетов и их партнерских организаций, а также в предоставлении им услуг. Ассоциация приносит вклад в деятельность всего сектора местного самоуправления посредством участия в общественных дебатах и принятия решений.

В Ассоциации работает более 170 экспертов. Ассоциация местных и региональных властей Финляндии имеет два офиса: штаб-квартиру, Дом муниципалитетов в Хельсинки и офис в Брюсселе. Предоставляет услуги на двух национальных языках Финляндии - финском и шведском.

Членами Ассоциации муниципальных образований Финляндии являются муниципалитеты и города Финляндии. В работе также участвуют провинциальные ассоциации, больничные округа, другие ассоциации муниципалитетов и компании с ограниченной ответственностью с муниципальным образованием. Генеральным директором Ассоциации местных и региональных властей Финляндии в настоящее время является Минна Кархунен. Заместителями генерального директора являются Тимо Рейна и Ханна Тайнио [1].

Деятельность Ассоциации местных и региональных властей Финляндии направляется делегацией и правительством. В своей деятельности Ассоциация руководствуется своим Положением. Так в статье 4 провозглашена цель Ассоциации местных и региональных властей Финляндии — укрепление жизнеспособности и демократии муниципалитетов, а также содействие развитию самоуправления и улучшению благосостояния муниципальных жителей. Ассоциация представляет своих членов как на национальных, так и на международных форумах. Ассоциация продвигает и следит за интересами своих членов, оказывает им услуги и является их партнером в развитии. Ассоциация предлагает либо сама, либо через структуры, которыми она управляет, экспертные услуги, консультации и обучение для удовлетворения все более разнообразных потребностей муниципалитетов. Ассоциация может заниматься издательской деятельностью. Ассоциация местных и региональных властей Финляндии является одним из работодателей (KT Local Government Employers) [2]. В Ассоциации муниципальных образований Финляндии работает около 230 человек, в основном на должностях экспертов, которые вместе с компаниями Группы предоставляют муниципалитетам и другим заинтересованным сторонам экспертные услуги и опыт в области развития. Важнейшими задачами эксперта являются сервисная и девелоперская работа, а также отстаивание интересов муниципальных образований и всего муниципального сектора. Помимо экспертов, есть также персонал, занимающийся планированием и проектными задачами, а также помощники.

В Ассоциации есть главный исполнительный директор (Минна Кархунен) и два заместителя управляющего директора, которые вместе с директорами подразделений и менеджерами по персоналу и стратегии образуют расширенный исполнительный совет.

Органами принятия решений Ассоциации местных и региональных властей Финляндии являются делегация и правление. Делегация избирает правление и утверждает бюджет и финансовую отчетность. Правление во главе с председателем Йоона Рясянен (Социал-демократическая партия) управляет деятельностью Ассоциации и имеет руководящий комитет для подготовки вопросов, которые будут рассматриваться Правлением, и решения любых других вопросов, порученных ему правлением. Делегация и правление состоят из представителей местных властей и состоят соответственно из 76 и 15 членов. Делегация избирается каждые четыре года голосованием членов.

Правление Ассоциации местных и региональных властей Финляндии одобрило первый план действий Ассоциации местных и региональных властей Финляндии. Срок действия программы охватывает 2021–2023 годы, а выполнение ее задач ежегодно оценивается в учреждениях союза. В Плане действий по городской политике подчеркивается важность городов и городского развития как в национальном, так и в европейском контексте.

Когда в марте 2020 г. коронавирус начал распространяться в Финляндии, Ассоциация финских муниципалитетов выполнила рекомендацию правительства по удаленной работе и перевела всю работу и встречи в онлайн. Регулярные исследования влияния эпидемии на

городскую экономику были начаты, как только пандемия поразила Финляндию. Обеспокоенность муниципалитетов по поводу устойчивости экономики была учтена в бюджетных решениях, принятых правительством в течение года.

По инициативе Ассоциации, 27-й муниципальный форум в сентябре 2021 г. проводился полностью дистанционно: это означало проведение 14 параллельных прямых трансляций и 101 семинара Ассоциации финских муниципалитетов с почти 9000 участниками.

К концу года Ассоциация финских муниципалитетов вместе с представителями муниципальных образований разработала модель решения проблемы трудоустройства, то есть совместное предложение муниципалитетов по организации служб занятости. На подготовку оказали влияние почти двести муниципальных представителей. Модель решения воплотилась в жизнь в рамочном споре весной 2021 г.

Согласно опросу клиентов Ассоциации муниципальных образований Финляндии, удовлетворенность явно растет. По оценкам, деятельность Ассоциации финских муниципалитетов за последний год улучшилась как в целом, так и по всем ключевым показателям.

Таким образом, Ассоциация местных и региональных властей Финляндии выполняет свою основную задачу на благо финских муниципалитетов и жителей, защищая, развивая и предоставляя консультативные и информационные услуги. Глобальная пандемия коронавирусной инфекции затронула каждого из нас в целом. В то же время роль муниципалитетов в обеспечении благосостояния людей и поддержании функционирования общества стала еще более заметной и заметной. Как ас-

социация муниципалитетов Ассоциация муниципалитетов Финляндии поддерживала муниципалитеты в решении сложных задач, связанных с профилактикой и лечением эпидемии, и способствовала тому, что голос муниципалитетов был услышан в совместных решениях.

Отправной точкой для деятельности Ассоциации местных и региональных властей Финляндии является укрепление самоуправления и жизнеспособность, а также благосостояние и демократия жителей.

Список литературы

1. *Antti K. & Anttiroiko A.* (2005). *Analysing Efforts to Generate Local Dynamism in the City of Tampere*. Published in association with the Finnish Society for Futures Studies and the Historical Society of Tampere. Tampere University Press, 664 p.
2. Официальный сайт Ассоциация местных и региональных властей в Финляндии — <https://www.localfinland.fi/association-finnish-local-and-regional-authorities/>
3. Конституция Финляндии от 11.06.1999 г. — [//](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731)
4. Закон Финляндии «О местном самоуправлении» № 410 от 10 апреля 2015 г. — [//](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410)
5. Закон о работодателях в местных органах власти в Финляндии (254/1993)

Глава 4
Особенности осуществления
отдельных полномочий органами местного
самоуправления

ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА КОМПЛЕКСНОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В БЛАГОУСТРОЙСТВЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Усманова Резида Минияровна

*Декан юридического факультета Стерлитамакского филиала
Башкирского государственного университета*

Аннотация. В работе рассматривается институт комплексного развития в Российской Федерации, регламентированный Градостроительным кодексом Российской Федерации. Отмечено, что деятельность в области комплексного развития территорий направлена на создание комфортной и благоприятной среды для проживания, целью которой является обеспечение устойчивого развития поселений и городских округов. Автором раскрыты принципы осуществления, и основные Стандарты комплексного развития территорий.

Ключевые слова: развитие территорий, благополучие, население, жилье, муниципальные образования.

THE IMPORTANCE OF THE INSTITUTE
OF INTEGRATED DEVELOPMENT
OF TERRITORIES IN THE IMPROVEMENT
OF MUNICIPALITIES

Usmanova R.M.

*Dean of the Faculty of Law Sterlitamak branch
of Bashkir State University*

Abstract. The paper considers the institute of integrated development in the Russian Federation, regulated by the Urban Planning Code of the

Russian Federation. It is noted that the activities in the field of integrated development of territories are aimed at creating a comfortable and favorable environment for living, the purpose of which is to ensure the sustainable development of settlements and urban districts. The author reveals the principles of implementation, and the basic standards of integrated development of territories.

Keywords: development of territories, well-being, population, housing, municipalities.

В современных условиях социально-экономического развития муниципальных образований особую актуальность приобретает институт комплексного развития территорий (далее по тексту КТР). Институт КТР рассматривается различными учеными. Так, одни полагают, что его можно поделить на два вида: договорные и административные, другие полагают, что это или инвестиционный драйвер, или административный барьер, третьи рассматривают этот институт через редевелопмент. Имеются и такие точки зрения на этот институт, как на механизм улучшения климата в муниципальных образованиях. И мы согласны с этим, так как посредством него улучшаются жилищные условия населения, улучшается инфраструктура, благоустройство. И все это способствует и повышению уровня жизни в муниципальном образовании. Однако, согласно законодательству КТР предусматривает благоустройство не всех муниципальных образований, а только городских поселений и городских округов. Что же касается сельских поселений, то благоустройство их определено государственной программой комплексного развития сельских территорий. Цель нашего исследования в раскрытии института комплексного развития территорий, предусмотренного Градостроительным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с законодательством — КТР это деятельность органов публичной власти и инвесторов, направленная на реновацию ветхого, морально устаревшего жилья, строительство новых жилых, социальных объектов, развитие транспортной и инженерной инфраструктуры, создание комфортных, безопасных, доступных условий проживания, с сохранением исторического облика муниципального образования. Законодательство, регулирующее деятельность в области КТР, состоит не только из Градостроительного кодекса Российской Федерации, но также и из федеральных и региональных законов и подзаконных нормативных правовых актов. На сегодняшний день сформирована достаточная нормативная база, позволяющая реализовывать КТР в нашей стране. В связи с введением этого института разработаны и приняты Стандарты комплексного развития территории.

Стандарт КТР — это методический документ, определяющий основные подходы к формированию и развитию территорий жилой и многофункциональной застройки в соответствии с потребностями и запросами жителей, а также с учетом индивидуальных особенностей развития городов России и лучших международных практик в сфере формирования и преобразования городской среды. Интересны в этом плане Стандарты развития застроенной территории, которые направлены на улучшение облика города и именно они определяют основные подходы к формированию следующих территорий:

- застроенной территории в индивидуальной жилой городской среде;
- застроенной территории в среднеэтажной городской среде;

- застроенной территории многоэтажной микрорайонной среды;
- застроенной территории в советской периметральной среде;
- застроенной территории исторической смешанной среды.

Так, согласно стандартам застроенной территории в индивидуальной жилой городской среде устанавливаются: регулирование высоты и просматриваемости ограждений; организация тротуаров и дорожного покрытия; озеленение улиц и организация рекреационных площадок; организация ливневой канализации; организация парковки; уплотнение территории за счет появления новых типов зданий: блокированных и малоэтажных многоквартирных домов.

В соответствии стандарта развития застроенной территории в среднеэтажной городской среде предусматривается реконструкция домов со снижением этажности и увеличения площади квартир; снос аварийных домов; функциональное зонирование территории; организация парковки. Эти территории имеют такие характерные особенности как: обветшавшая отделка домов; разнородные балконы; низкое качество входных групп; наличие неиспользуемых территорий; неорганизованная парковка во дворах, так как жилые дома, построенные в первый этап индустриального домостроения (1950–1960 года) по типовым проектам.

Многоэтажная микрорайонная городская среда представляет собой территории советской и современной многоэтажной застройки, сформированные многоквартирными домами башенного и секционного типа, застроенные в период индустриального домостроения

(1960–1980 года) и строящиеся в настоящее время. В связи с существующим состоянием многоэтажной жилой застройки, Стандарт КТР устанавливает: снос аварийных домов; реконструкцию домов с обновлением фасадов, возведением пристроек с помещениями для торговли и услуг; зонированием и благоустройством открытых территорий; озеленение; организацию парковок.

Советская периметральная городская среда включает в себя территории застройки советских рабочих поселков, советской малоэтажной и среднеэтажной периметральной застройки, возведенной до 1955 года, формируют центр города или расположены рядом с ним.

В настоящее время Советская периметральная городская застройка характеризуется: необходимостью ремонта или реконструкции; не используемыми открытыми пространствами; низким качеством отделки входных групп; низким качеством благоустройства внутриквартальной территории. В связи с этим Стандарт закрепляет следующие направления развития территории: капитальный ремонт или реконструкция зданий; функциональное зонирование открытых пространств; компактная организация парковок.

К исторической смешанной городской среде относятся территории исторической застройки, могут встречаться здания советской эпохи, а также современные здания. В настоящее время историческая смешанная застройка характеризуется: хаотичными надстройками, не вписывающимися в историческую архитектуру; недостатком помещений для торговли и услуг на первых этажах; узкими тротуарами; неорганизованной наружной рекламой, разрушающей целостность облика улиц. В связи с существующим состоянием данных террито-

рий, Стандарт развития устанавливает: необходимость реконструкции фасадов; необходимость организации уличного фронта; необходимость организации парковок; разработка требований к размещению и оформлению рекламных вывесок.

Рассматриваемые нами Стандарты направлены лишь на обеспечение эффективного и рационального использования территорий, создание комфортной и благоприятной среды проживания в городе.

В совокупности они должны обеспечивать и реализацию принципов КТР.

1. Создание благоприятной и комфортной среды проживания и жизнедеятельности.

2. Гарантии соблюдения прав субъектов КТР. Защита прав участников проекта КТР, закрепляется в нормах градостроительного, гражданского, жилищного, земельного законодательства.

3. Баланс интересов в реализации проекта КТР. Эффективное взаимодействие всех сторон: федеральных и региональных органов власти, администраций муниципальных образований городских округов и поселений, инвесторов-застройщиков и граждан в развитии городской среды — основополагающая составляющая проекта КТР. Одной из важнейших проблем реализации этого проекта — разработка механизма вовлечения в него граждан. Граждане могут быть вовлечены в процесс и через механизмы партисипации. Вовлечение граждан обеспечивается и через обсуждение проектов на общем собрании собственников жилья.

4. Сохранение объектов историко-культурного наследия. Комплексное развитие осуществляется в соответствии с законодательством об охране объектов культур-

ного наследия народов Российской Федерации. И сам этот принцип непосредственно отражен в определении КТР.

5. Согласованная деятельность всех уровней публичной власти. Рассматривая, положения о КТР мы видим, как полномочия органов местного самоуправления согласовываются с органами исполнительной власти, и наоборот.

Таким образом, КТР является одним из приоритетных направлений развития российского общества и экономической политики государства. Деятельность в области КТР направлена на создание комфортной и благоприятной среды для проживания, целью которой является обеспечение устойчивого развития муниципальных образований с помощью привлечения частного источника финансирования, а также достижение показателей в соответствии с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года.

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛА

Соколова Анна Игоревна

*Оренбургский институт (филиал)
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент кафедры
конституционного и международного права*

Аннотация. В статье исследуются отдельные исторические аспекты градостроительства и научные идеи в области развития городов начале XX века и последних лет. Отмечается негативным фактором то, что градостроительство как полномочие органов местного самоуправления в крупных городах перераспределяется и переходит в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Обосновывается потребность обновления норм градостроительного права в целях отражения современной территориальной основы местного самоуправления. Вносится предложение по разработке новых правовых конструкций статуса различных поселений и включению их в законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Ключевые слова: градостроительство, территориальное развитие, город, село, урбанизация, рурализация, территориальная основа местного самоуправления, поселенческий принцип.

ON CERTAIN ISSUES OF URBAN PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT OF THE VILLAGE

Sokolova Anna Igorevna

*Associate Professor of The Department of Constitutional
and International Public Law of The Orenburg Institute (Branch)
of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA)*

Abstract. The article examines certain historical aspects of urban planning and scientific ideas in the field of urban development in the early twentieth century and recent years. It is noted as a negative factor that urban planning as the authority of local governments in large cities is redistributed and trans-

ferred to the jurisdiction of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The need to update the norms of urban planning law in order to reflect the modern territorial basis of local self-government is substantiated. A proposal is made to develop new legal structures for the status of various settlements and include them in the bill No. 40361-8 “On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority”.

Keywords: urban planning, territorial development, city, village, urbanization, ruralization, territorial basis of local self-government, settlement principle

Местное самоуправление в настоящее время претерпевает изменения, которые значительно меняют его правовую природу. Подобные преобразования не являются внезапными, тенденция развивается, по мнению большинства ученых, с 2003 года, а в активную фазу вошло с 2014 года. За состоянием своего предмета следует и наука муниципального права — отдельные специалисты не видят ее перспектив и обозначают вывод соответствующей дисциплины из образовательных программ и учебных планов.

Однако подобное положение дел не ново для отечественной юридической науки и практики. Ровно 100 лет назад ситуация была практически аналогичная и только отдельные представители науки боролись за сохранение природы местного самоуправления. Несмотря на то, что прямо оно в монографиях, статьях и учебных пособиях не называлось, но перспективы внедрения муниципального социализма, Матвеем Дмитриевичем Загряцковым, опосредовались развитием «градоустройства» на местах [1]. Этим же идей придерживался Лев Александрович Велихов.

Правовое регулирование местного самоуправления изначально строилось на поддержки самостоятельности

и уникальности российских поселений различного типа: принимались акты, направленные на развитие и деревень, например, «Попечение о лучшем устройстве селений», в дальнейшем совершенствовалась государственная нормативная поддержка городов.

Однако положительная динамика правовой регламентации местного самоуправления была прервана после Октябрьской революции, а местные Советы в силу ряда причин не обладали достаточными полномочиями, чтобы реально влиять на состояние городского дела.

Градостроительство в советское время развивалось, по мнению ряда ученых, аналогично колонизации в дореволюционной России [3]. Урбанизации носила бессистемный характер, поэтому для современных российских городов характерны некомплексность застройки, нелогичный рост этажности многоквартирных жилых домов в условиях отсутствия улучшения качества архитектуры [2], точечная реализация. При этом в советский период строго соблюдались ключевые регуляторы градостроительной сферы — «Строительные нормы и правила», что обеспечивало определенный уровень качества застройки. В дальнейшем, с учетом правового регулирования данной сферы общественных отношений Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. №184 «О техническом регулировании» императивность большинства СНиПов была нивелирована.

Градостроительство и территориальное развитие села сегодня в аспекте переосмысления соотношения норм градостроительного и муниципального права и представляется необходимым перспективным направлением развития каждой из данных комплексных отраслей.

Так, градостроительство является важнейшей частью местного самоуправления, поскольку территориальная основа представляется первичной в его системе. Однако, в соответствии со ст. 8.2 ГрК Российской Федерации, принятой в 2014 году почти повсеместно соответствующие полномочия в городских округах, административных центрах субъектов Российской Федерации, переданы в органы государственной власти субъектов. При этом в большей части субъектов подобное правовое регулирование вводилось под массовое недовольство общественности, лидеров мнений и архитектурного сообщества города.

В данном аспекте важно отметить мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева о том, что указанные полномочия крайне важны для реализации природы местного самоуправления в городах и развития территорий. Так, заслуженным юристом России отмечается, что правила землепользования и застройки имеют своей целью создание условий для устойчивого развития территорий и одновременно создание условий для привлечения инвестиций. Последнее осуществляется в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. При передачи указанных «градоустанавливающих» полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации от органов местного самоуправления мы фактически подменяем интерес жителя муниципального образования в сфере градостроительства интересом государства.

При этом подобное перераспределение полномочий представляется непосредственной реализацией правовой

конструкции ст. 132 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Однако градостроительные полномочия перераспределяются в абсолютном большинстве случаев в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, аналогичные сферы в малых городах и селах, которые с точки зрения реализации указанной выше правовой конструкции больше нуждаются в территориальном планировании грамотными специалистами уровня государственной власти, подобный интерес для нее не представляют.

Исторически осуществлением градостроительства в мировом пространстве занимались либо профессиональные архитекторы, либо местное сообщество. Сегодня в большинстве современных зарубежных государства градостроительство или урбанистика является исключительным полномочием органов местного самоуправления, а его качество его выполнения становится ведущим критерием оценки деятельности местной администрации.

Однако меньшее или даже минимальное участие представителей архитектурного и местного сообщества при принятии градостроительных решений приводят к деградацию городской среды: беспорядочности и уплотнению застройки, возведению зданий и сооружений, нарушающих экологические и эстетические требования, необоснованному переводу земельных участков

из одной категории в другую, бессистемности общественных пространств, вырубки скверов и парков и в целом к низкому качеству среды проживания.

Стоит согласиться с точкой зрения О. М. Роя о том, что именно градостроительная деятельность органов местного самоуправления является наилучшей иллюстрацией возможностей муниципальной власти, ее способности самостоятельно и под свою ответственность решать проблемы горожан и содействовать улучшению условий их проживания. И если эта деятельность не будет отвечать общественным ожиданиям, то даже достигнутые местной властью положительные результаты работы в других сферах не улучшат общего впечатления о качестве территориального управления [4]. Следовательно, градостроительные полномочия составляют особую ценность в рамках местного самоуправления.

Кроме того содержательно, как было указано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 28 марта 2017 г. № 10-П, Определениях от 01 декабря 2005 г. № 468-О и от 07 февраля 2013 г. № 127-О, нормы градостроительного права, как комплексной отрасли, относятся к предметам ведения смежных отраслей и совместному ведению субъекта и федерации. И даже собственно градостроительные нормы невозможно отнести к исключительному ведению субъекта Российской Федерации по остаточному признаку, несмотря на отсутствие специального указания на него, как обособленную отрасль, в статье 72 Конституции Российской Федерации. В то время как муниципальные правовые акты, составляющие основу градоустройства и территориальной организации иных муниципальных образований и населенных пунктов, логично не входят в гра-

достроительное законодательство, а только в рамках правовой конструкции ч. 4 ст. 3 ГрК Российской Федерации не должны противоречит кодексу.

Таким образом, в рамках данного правового регулирования и создается правовая конструкция, согласно которой градостроительством нивелируется местное самоуправление в целом, и не учитываются особенности его территориальной основы. Последнее подтверждается тем, что в ст. 1 ГрК Российской Федерации термин градостроительная деятельность неоправданно широко трактуется, подразумевая под собой деятельность по развитию любых территорий, в том числе городов и иных поселений. Не определены четко виды муниципальных образований, использован абстрактный обобщающий термин территория и указаны только город и иные поселения, что фактически подвешивает в воздухе все иные новообразования. Кроме того территория не подразумевает под собой юридических границ муниципальных образований или населенных пунктов. На этот же недостаток правового регулирования указывал М.Д. Загряцков в своих работах начала 1930-х гг. [1]. Подобная правовая конструкция представляется не имеющих перспектив для регулирования градостроительной деятельности в агломерациях.

На основании изложенного представляется востребованным не допускать перераспределение градостроительных полномочий, предусмотрев их в исключительном ведении органов местного самоуправления. Реализацию правовой конструкции единства системы публичной власти возможно посредством законодательного закрепления права представителей муниципальной власти обращаться за профессиональными консультациями спе-

циалистам в соответствующих сферах в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также архитектурному сообществу, с учетом выделения соответствующих дотаций из регионального или федерального бюджета на оплату услуг последних.

Обоснованным является и внесение изменений и дополнений в градостроительное правовое регулирование, в частности, в понятийно-категориальный аппарат, отражающих преобразования в территориальной основе местного самоуправления и не допускающих универсального подхода к различным видам муниципальных образований.

Таким образом, в рамках проводимой муниципальной реформы городские и сельские поселения можно «вернуть к жизни», также как и не допустить гиперурбанизации России, в первую очередь за счет обоснованного включения новых правовых конструкций статуса различных поселений в законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в новую концепцию градостроительства в рамках решения вопросов местного значения. Перспективным видится и законодательная поддержка рурализации, как системы жизнедеятельности в воспроизводстве не только природных ресурсов, первичных человеческих потребностей, но и самого человека, среды его обитания.

Развивая мысль Николая Семеновича Тимофеева о соотношении «муниципального романтизма» и «муниципального нигилизма», представляется важным определить варианты развития местного самоуправления и муниципального права, обеспечивающие баланс между указанными правовыми категориями. Инициативы граж-

дан являются важнейшим ресурсом развития местных сообществ, они служат основой обустройства территории, где эти люди проживают, и планов, которые определяют перспективы развития этой территории. В этих условиях напрашивается вывод о более строгом разграничении градостроительных полномочий между уровнями власти и повышении роли местного самоуправления в обеспечении качества городской среды.

Список литературы

1. *Косенкова Ю.Л.* Город как коллективное жилище: миссия профессора М.Д. Загряцкова. 1930-е годы // Градостроительство. 2020. № 4. С. 40–49.
2. *Логвинов В.Н.* Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 273–278.
3. *Томас Т.М.* «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 65–76.
4. *Рой О.М.* Роль местного самоуправления в сфере градостроительства // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 92–99.

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА СЕВЕРО-ЗАПАДНОМ И ЦЕНТРАЛЬНОМ КАВКАЗЕ

Сатушиева Любовь Хабасовна

*Кабардино-Балкарский Государственный
университет им. Х.М. Бербекова, доцент кафедры
конституционного и административного права*

Аннотация. В данной статье разбирается понятие местного самоуправления на территориях Северо-Западного и Центрального Кавказа, его роль в гражданском обществе. Описывается ситуация в институте местного самоуправления, уделяется особое внимание нормам его функционирования на местах, взаимосвязи традиций и новшеств законодательства нашего времени.

Ключевые слова: гражданское общество, местные традиции и обычаи, местное самоуправление, правовое государство, демократия, муниципальное управление на Северном Кавказе.

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN INSTITUTION OF CIVIL SOCIETY IN THE NORTH-WEST AND CENTRAL CAUCASUS

Satushieva Lyubov Khabasovna

*Associate Professor of the Department of Constitutional
and Administrative Law Kabardino-Balkarian State
University named after H.M. Berbekov*

Abstract. This article examines the concept of local self-government in the territories of the North-Western and Central Caucasus, its role in civil society. The situation in the institute of local self-government is described, special attention is paid to the norms of its functioning in the field, the relationship of traditions and innovations of the legislation of our time.

Keywords: civil society, local traditions and customs, local self-government, rule of law, democracy, municipal administration in the North Caucasus.

Прежде чем начать говорить о местном самоуправлении как об институте гражданского общества, следует дать некоторые определения понятий, с помощью которых точно будет понятно, о чем пойдет речь далее, и не останется места для какого-либо непонимания. Итак, гражданское общество — это объединенная группа граждан, не приближенных к власти и рычагам ее воздействия на общество в целом и законодательство, целью своего существования реализующая выражение разнообразных интересов и потребностей общества. В свою очередь, местное самоуправление — механизм осуществления народом своей власти на местном уровне, выражающийся в самостоятельной деятельности населения по решению вопросов местного значения.

Отмечая важность общих понятий и для того, чтобы прийти к верным выводам, прежде чем говорить о роли местного самоуправления как института гражданского общества на Северо-Западном и Центральном Кавказе, стоит понять, что такое в принципе гражданское общество в этих округах и регионах развития, и каковы особенности его функционирования.

В образовании и работе общественных организаций на Северно-Западном и Центральном Кавказе большое значение имеют традиции саморегуляции основных механизмов и основы на их взаимодействия. Важными целями институтов гражданского общества являются межэтническая коммуникация, создание взаимных конструктивных образов, налаживание диалога между властью и обществом, выработка «культуры споров», защита индивида от произвола властей. Типичной тенденцией гражданского структурирования в регионах выступа-

ет привлечение гражданских инициатив к политическому процессу, а также контроль над гражданским обществом со стороны государственной власти.

Распространение идей гражданского общества в регионе трудно сосуществует с приверженностью основной массы населения православному христианству и исламу — т. е. религиям, которым чужда идея автономии индивида и самоуправления. Исходя из отмеченных обстоятельств, Северо-Западный и Центральный Кавказ можно рассматривать как зону рискованной гражданской институализации с особыми механизмами самоорганизации и самоуправления. Именно здесь гражданское общество складывается тремя условными путями, т. е.:

– демократический путь — собирание и выявление общественного интереса на основе самоорганизации социальных групп;

– номенклатурный путь — собирание и выявление общественных интересов сверху по инициативе государственных и административных структур;

– этнокультурный путь — собирание и достижение групповых интересов снизу с помощью национально-культурных объединений.

Таким образом несмотря на то, что формирование гражданского общества изначально было сильно затруднено традиционализмом, религиозным фактором и слабым правосознанием у граждан, создаются институты социальной демократии, выполняющие важнейшие для региона функции достижения человеческой безопасности.

Одним из особых механизмов для регулирования этого самого достижения человеческой безопасности,

реализации прав граждан, охране их свобод, регламентации обязанностей, всегда было и остается местное самоуправление, прошедшее на территориях Северо-Западного и Центрального Кавказа немалый путь развития и изменений. В большей степени это обусловлено двумя факторами: национальные особенности, которые определили специфику развития местного самоуправления у народов Кавказа, и существующее в современной России количество домыслов о Кавказе в целом и неверное представление о населяющих его народах, в частности.

Активизация процессов формирования и реформирования местного самоуправления в России после долгого периода застоя в этой теме, вызванного политикой централизации после октября 1917 года, обусловленного некой подчиненностью местных Советов партии, актуализирует проблему разграничения полномочий местных органов власти и федерального центра. Условия развития местного самоуправления в Северо-Западном и Центральном Кавказе в принципе крайне сложны, так как отмечается множество нерешённых межнациональных вопросов. Причинами сложившегося положения на Кавказе являются необеспеченность методов управления соответственными культурно-информационными, экономическими, этнополитическими методами, и, самое главное, игнорирование диалога с гражданским обществом, как уже отмечалось выше, находящемся в противоречивом положении. Все это отражается на сегодняшний день в законодательстве как России, так и конкретных регионов. С июня 2008 г. по август 2012 г. в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ было внесено 36 изменений. Это уже говорит о нестабильном

положении законодательства, и невозможности его быстрого формирования. Кроме того, были внесены изменения в федеральные законы от 12.06.2012 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и иные нормативные правовые акты. Вопрос в том, что все эти внесённые изменения ещё должны быть отражены в уставах муниципальных образований.

Но почему же вопрос стоит именно в долге отражать все действия не только на общем федеральном уровне, но конкретно, «на местах»? Неужели настолько важно регулирование местного самоуправления не только «сверху», и поддержание работы механизма грамотными государственными корректировками, но и «снизу», то есть самостоятельно, на основе права граждан на это самое управление — самоуправление?

Да. И роль местного самоуправления как института гражданского общества на Северо-Западном и Центральном Кавказе уже не раз подтверждалась на практике, по большей части из-за особенностей менталитета живущих на этой территории этносов— возможность самостоятельно принимать решения и реализация права на самоуправление является гарантом мирного сосуществования с центром как минимум. Учитывая многовековую историю Северо-Западного и Центрального Кавказа и уже сложившуюся особую систему регулирования отношений как между государством и обществом,

так и межрегиональных, сложившие традиции являются одним из простейших и наилучших способов организации власти на местах. Множество дестабилизирующих факторов, расшатывающих общее положение, согласно некоторым исследованиям ученых Ставропольского края, а именно противоречивость и скрытая конфликтогенность ряда правовых актов и управленческих решений, не согласующихся с традициями проживания народов, исторически сложившимися на Северном Кавказе; отсутствие глубокого анализа этнополитических процессов, неквалифицированное прогнозирование характера их развития и возможных последствий, не оперативно принимаемые на разных уровнях руководства политические и управленческие решения по предотвращению негативного развития ситуации в межнациональных отношениях; конкуренция между этническими группами при распределении и переделе собственности, в области землепользования и землевладения, в торговле, в предпринимательстве, в бизнесе, в сфере услуг, в санаторно-курортной сфере, конкуренция на рынке труда; в исторически сложившихся численных этнодемографических пропорциях, обусловленные миграционными процессами, механическим приростом отдельных этнических групп; сложность адаптации и включения мигрантов в социокультурный ландшафт края из-за различий в ментальности старожильского населения [1] — все это вполне себе решается за счёт установления общего законодательства о местном самоуправлении, в котором можно было бы сочетать как поддержание местного менталитета, то есть интересов вышеупомянутого старожильского

населения, традиций, привычных и удобных для проживающих на территории Северо-Западного и Центрального Кавказа, так и новых особых методов регулирования, которые невозможно применить на федеральном уровне. Именно поэтому проблему стабилизации ситуации в этих регионах нельзя свести к «потушению» конфликтов и противоречий — роль местного самоуправления здесь не просто регулятивная, оно не просто является инструментом организации власти, оно помогает защитить уже устоявшиеся на Кавказе основы и механизмы, много веков позволявшие “шестеренкам механизма” нормально функционировать, при этом не травмировав особенности регионов, уважая их и закрепляя на законодательном уровне. В этом плане местное самоуправление как мост-проводник между новыми правилами и требованиями времени и традициями и устоями прошлого.

На наш взгляд, эта роль местного самоуправления реализуется не в полную меру и звучит немного утопично. У каждого региона своя история, каждый этнос уникален, и даже учитывая формирование и работу особенных традиций права, этого недостаточно для того, чтобы просто объединить их с общими правилами организации муниципалитета. Для развития и улучшения работы, для более эффективной реализации своей роли и решения насущных задач, остро стоит необходимость издания в каждом регионе Северо-Западного и Центрального Кавказа особенного законодательного акта, удовлетворяющего интересы обеих сторон “моста” и в лучшем способе регулирующего каждую особенную ситуацию того или иного региона.

Список литературы:

1. Самоуправление и развитие сети сообществ Северного Кавказа: на территории Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии \ Январь 2020 \ ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ ЮГА РОССИИ 9(1):210-218

2. ИНСТИТУТ ГУМАНИТАРНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ – филиал Федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный научный центр «Кабардино-Балкарский научный центр Российской академии наук» \ Д.Н. Прасолов \ “Развитие местного самоуправления у кабардинцев и балкарцев во второй половине XIX — начале XX в.” \ 136 стр. \ 2017 г.

3. К ПРОБЛЕМЕ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ \ Канукова З.В., Уадати А.С. \ Современные проблемы науки и образования. 2008. № 4.

**ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
УПОЛНОМОЧЕННЫЕ СОСТАВЛЯТЬ
ПРОТОКОЛЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ЗА НАРУШЕНИЕ
ТИШИНЫ И ПОКОЯ ГРАЖДАН:
АКТУАЛЬНОСТЬ И ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ**

Крымкин Виктор Владимирович

*Главный специалист-юриисконсульт отдела правового
обеспечения комитета по правовой и кадровой политике
администрации Ангарского городского округа*

Аннотация. В статье указано понятие, цели, ключевые элементы призванные обеспечить эффективное выполнение полномочий по реализации полномочий законодательства за нарушение тишины и покоя граждан. Рассмотрены вопросы законодательной практики. Проведен анализ норм законодательства «о тишине».

Ключевые слова: местное самоуправление, полиция, шум, громкая музыка, общественный порядок, ответственность

**OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
BODIES AUTHORIZED TO DRAW UP
PROTOCOLS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES
FOR VIOLATING THE PEACE AND QUIET
OF CITIZENS: RELEVANCE AND PROBLEM FIELD**

Krymkin Viktor Vladimirovich

*chief specialist-legal adviser of the department
of legal support of the committee on legal and personnel policy
of the administration of the Angarsk city district*

Abstract. The article specifies the concept, goals, key elements designed to ensure the effective implementation of the powers to implement the powers of legislation for violating the peace and quiet of citizens. The issues of

legislative practice are considered. The analysis of the norms of the legislation “on silence” is carried out.

Keywords: local government, police, noise, loud music, public order, liability.

В соответствии с частью 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными субъектами Российской Федерации.

Согласно статье 8 Закона Иркутской области от 12.11.2007 № 107-оз «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» (далее — Закон Иркутской области № 107-оз) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, составляют:

1) должностные лица исполнительных органов государственной власти области в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области, а в случае, если передача полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, предусматривается соглашением между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и Правительством Иркутской области, заключенным в соответствии с абзацем вторым части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, — должностные лица органов внутренних дел (полиции);

2) должностные лица органов местного самоуправления городских округов области, городских и сельских поселений области в случае наделения законом области органов местного самоуправления муниципальных образований области областным государственным полномочием по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом.

В соответствии со статьей 2 Закона Иркутской области от 04.04.2014 № 37-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления областным государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными законами Иркутской области об административной ответственности» органы местного самоуправления Иркутской области наделены областным государственным полномочием по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2021 № 1810-р утверждено Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Иркутской области о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз, подписанное 28.05.2021.

Такие соглашения заключены также в: Саратовской, Калужской, Вологодской, Тамбовской, Псковской, Свердловской областях, в Ненецком автономном округе, Забайкальском крае, в республиках: Мордовия, Хакасия, Дагестан, Башкортостан.

Таким образом, в настоящее время протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз, вправе составлять и должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов местного самоуправления городских округов области, городских и сельских поселений Иркутской области.

При этом должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов местного самоуправления обладают одинаковыми полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и проводят указанную работу самостоятельно, не заменяя (не подменяя) друг друга.

На основании пункта 1 части 1 статьи 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции) на полицию возлагаются обязанности принимать и регистрировать заявления и сообщения об административных правонарушениях и осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку таких заявлений и сообщений.

Согласно указанному пункту статьи 12 Закона о полиции и пункту 2 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях материалы по фактам нарушения общественного порядка поступают из правоохранительных органов (далее — отделы полиции) для рассмотрения и принятия решений в рамках полномочий должностному лицу му-

ниципалитета, уполномоченному составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз.

В поступающих в муниципалитет из отделов полиции материалах по сообщениям об административных правонарушениях (далее — материалы) не содержится достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. При этом материалы могут содержать недостоверные данные о событиях административных правонарушений, личностях граждан, проверить и установить которые должностное лицо муниципалитета не вправе.

Например, участковыми уполномоченными заявителям разъясняются положения статьи 306 Уголовного кодекса Российской Федерации вместо положений статьи 17.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В заявлениях и объяснениях заявителей, свидетелей (соседей) отсутствуют данные о событии административного правонарушения (отсутствует описание правонарушения, дата, время, место его совершения). Из объяснений лиц, в отношении которых поступили материалы, установить событие административного правонарушения и вину в его совершении также не представляется возможным. Как правило, объяснения свидетелей административного правонарушения (соседей) в материалах отсутствуют.

Кроме того, лица, совершившие административные правонарушения, не устанавливаются, копии их паспортов отсутствуют.

Должностное лицо органа местного самоуправления не наделено полномочиями по проведению проверок сообщений об административных правонарушениях,

в том числе по установлению личности граждан, проверке их документов, проведению профилактической работы. Указанные полномочия возложены на полицию в соответствии со статьей 12 Закона о полиции. Кроме того, должностное лицо муниципалитета не наделено полномочиями давать поручения органам полиции по проведению отдельных действий в целях получения доказательств по материалам, в том числе по установлению личности граждан и свидетелей правонарушения.

Таким образом, составить протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз, в целях привлечения виновных лиц к административной ответственности, по представленным материалам в большинстве случаев не представляется возможным.

На основании вышеизложенного, очевидно, что работа должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Иркутской области № 107-оз, зачастую является малоэффективной в связи с отсутствием названных выше полномочий.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Сибирякова Тамара Александровна

*Аппарат Думы города Иркутска,
консультант правового отдела*

Аннотация. В статье раскрываются проблемы учреждения муниципальных средств массовой информации в сфере теле- и радиовещания путем проведения анализа современного законодательства в области регулирования муниципальных средств массовой информации. Рассмотрены проблемы создания муниципальных средств массовой информации, занимающихся теле- и радиовещанием, правовые пробелы в данной области, а также практика правоприменения. Автором сделан вывод о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство.

Ключевые слова: СМИ, учреждения, полномочия органов местного самоуправления.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL MASS MEDIA: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Sibiryakova Tamara Alexandrovna

Irkutsk city Duma Office, Legal department, consultant

Abstract. The problems of establishing city mass media via television and radio are revealed in the article with modern legislation of regulation of municipal mass media analysis. Legal gaps, administration of law practice, and problematic of creating city mass media engaged in TV- and radio- broadcasting were inspected. The necessity of implementation of amends in the federal legislation was concluded by the author.

Keywords: mass media, institutions, powers of local governments.

Муниципальные средства массовой информации можно считать особым инструментом реализации мест-

ного самоуправления, так как развитие муниципалитета тесно связано со взаимодействием населения и власти, и именно средства массовой информации могут быть наиболее эффективны для достижения этой цели. Рассматривая средства массовой информации как особый инструмент вовлечения населения в муниципальное управление, Ю.С. Михайленко отмечает, что средства массовой информации должны быть неотъемлемым элементом городской политики [1 С. 162].

В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон № 2124-1) под средством массовой информации (далее — СМИ) понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием.

В силу статьи 7 Закона № 2124-1 учредителем (соучредителем) СМИ может быть гражданин, объединение граждан, организация, государственный орган. Учредителем (соучредителем) печатного средства массовой информации и сетевого издания в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) может быть орган местного самоуправления.

В статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, об-

суждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

Исходя из буквального толкования норм Закона № 2124-1 и Федерального закона № 131-ФЗ можно сделать вывод, что орган местного самоуправления может быть учредителем (соучредителем) только печатного средства массовой информации и сетевого издания.

Между тем в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 года № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (далее — Постановление Пленума № 16) установлено, что положения Закона № 2124-1, в которых указывается на государственные органы, необходимо понимать как относящиеся не только к органам государственной власти и иным государственным органам, но и к органам местного самоуправления.

Анализ федерального законодательства показывает, что в иных федеральных законах установлена возможность создания муниципальных организаций, осуществляющие теле- и (или) радиовещание. Так, в статье 35 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», в статье 25 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в статье 12 Федерального закона от 10 ян-

варя 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» содержится правовое регулирование информационного обеспечения выборов и референдумов соответствующего уровня с использованием муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание. В частности, устанавливается обязанность для таких муниципальных организаций безвозмездно предоставлять эфирное время в период избирательных кампаний.

Также в статье 5.5. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации установлена ответственность за непредоставление такой муниципальной организацией эфирного времени. Кроме того, в статье 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» определено, что оказание информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям возможно путем предоставления им государственными и муниципальными организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание бесплатного эфирного времени.

Стоит отметить, что по данным Роскомнадзора в некоторых муниципалитетах учреждены не только печатные СМИ. В частности, в нескольких крупных городах учредителем муниципального телевидения являются муниципальные бюджетные учреждения, либо муниципальные автономные учреждения.

Однако создание таких муниципальных учреждений идет в разрез со статьей 51 Федерального закона № 131-ФЗ, которой установлено, что муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, которые необходимы для осуществ-

ления полномочий по решению вопросов местного значения. Тогда как теле- и радиовещание не отнесены к вопросам местного значения.

Такое неоднозначное правовое регулирование, на взгляд автора, создает правовую неопределенность, из-за которой одни муниципалитеты создают муниципальные организации в области радиовещания и телевидения в разных формах, а в других считают, что это не входит в полномочия органов местного самоуправления и, соответственно, возможность создания муниципального радио или телевидения отсутствует.

На необходимость определения четкого круга лиц, уполномоченных на учреждения СМИ указывает и А.И. Нестеров, который отмечает, что «современное состояние медиасферы... требует не только и не столько уточнения используемых терминов закона, сколько реального определения круга субъектов права, уполномоченных на учреждение СМИ, производство и распространение его продукции, с определением (уточнением) правосубъектности каждого из них». [2, С. 20].

В связи с изложенным представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, Закон № 2124-1, которые бы наделили органы местного самоуправления полномочиями по учреждению не только печатных СМИ, но и организаций теле- и (или) радиовещания.

При этом, в 2016 году в Государственным Собранием республики Башкортостан в Государственную Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» № 965647-6, которым предлагалось внести изменения в статьи Закона № 2124-1 (по аналогии с По-

становлением Пленума № 16). Данный законопроект мог отчасти устранить рассматриваемый правовой пробел.

Однако проект закона не был принят, так как по результатам голосования 423 депутата Государственной Думы не участвовали в голосовании за законопроект. При этом профильный комитет в своем заключении указал на избыточность такого правового регулирования, ссылаясь на наличие Постановления Пленума № 16. С такой позицией профильного комитета сложно согласиться, так как закрывать правовые пробелы судебной и правоприменительной практикой не допустимо при наличии возможности законодательного регулирования правоотношений.

Учитывая большое значение наличия информационной связи между органами власти и гражданами, а также важность информирования разных слоев населения о деятельности муниципальной власти, внесение указанных изменений более чем целесообразно.

Список литературы

1. *Михайленко Ю.С.* СМИ как особый инструмент вовлечения населения в муниципальное управление / Ю.С. Михайленко. Текст : непосредственный // Молодой ученый. 2017. № 51 (185). С. 160–162;
2. *Нестеров А.И.* Средства массовой информации в контексте правосубъектности — Текст : непосредственный // Юридические исследования. 2018. № 4. С. 9–20.

ПРАВOTВOPЧЕСТВO ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Осипов Роман Алексеевич

*Саратовская государственная юридическая академия,
старший преподаватель кафедры теории государства и права*

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные проблемы муниципального правотворчества, раскрывается понятие «правотворчество», «муниципальное правотворчество» и их взаимосвязь на федеральном, региональных, муниципальных уровнях правотворческого процесса. Исследуется роль муниципального правотворчества в сложных политических, социальных, экономических условиях. Проводится анализ субъектов муниципального правотворчества и даются рекомендации по совершенствованию правотворческого процесса на муниципальном уровне.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, органы местного самоуправления, правотворческая деятельность, субъекты муниципального правотворчества, муниципальные правовые акты.

LAW-MAKING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THE LEGAL NATURE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Osipov R.A.

*Saratov State Law Academy, Senior lecturer Theory
of state and law department*

Abstract. The article discusses the current problems of municipal law-making, reveals the concept of «law-making», «municipal law-making» and their relationship at the federal, regional, municipal levels of the law-making process. The role of municipal lawmaking in complex political, social, and economic conditions is investigated. The analysis of the subjects of municipal law-making is carried out and recommendations are given on improving the law-making process at the municipal level.

Keywords: municipal law-making, local self-government bodies, law-making activities, subjects of municipal law-making, municipal legal acts.

Одной из основ конституционного строя, а также важнейшим институтом народовластия является институт местного самоуправления в Российской Федерации. Однако для успешного осуществления своей деятельности перед органами местного самоуправления встает задача принятия нормативных правовых актов, координирующих общественные отношения, формирующиеся в муниципальных образованиях, опираясь не только на нормативно-правовые акты федерального уровня, но и на правовые традиции, культуру и потребности местного населения.

Муниципальное правотворчество представляет собой одну из значимых функций муниципальной власти. Регулируя общественными отношениями на соответствующей территории, органы местного самоуправления в рамках своей компетенции осуществляют деятельность по созданию, изменению, прекращению действия правовых норм.

В юридической науке под «муниципальным правотворчеством» понимается деятельность органов местного самоуправления по принятию, изменению и отмене муниципальных актов, с целью регулирования отношений на муниципальном уровне. Соответственно для регулирования правоотношений на муниципальном уровне требуется эффективная деятельность всех органов местного самоуправления [3], которая напрямую зависит от качества принимаемых муниципальных правовых актов. При этом качество правовых актов зависит от качества принимаемых нормативно-правовых актов на региональном и федеральном уровнях, т.к. нормативно-правовые акты, во-первых, не могут противоречить нормативно-правовым актам, принимаемым на региональ-

ном и федеральном уровнях; во-вторых, основными прямыми источниками для принятия муниципальных актов являются нормативно-правовые акты, принятых на региональном и федеральном уровнях; в-третьих, муниципальные правовые акты, как и нормативно-правовые акты, принятые на региональном и федеральном уровнях входят в общую систему правотворчества и правотворческого процесса Российской Федерации.

Российскими учеными в современной юридической науке под понятием «правотворчество» понимается правотворчество на федеральном, региональном, муниципальном, локальном уровнях, которое осуществляется уполномоченными органами или должностными лицами по созданию (принятию), изменению и отмене юридических норм.

Главное препятствие успешному законотворчеству — это относительно невысокий уровень квалификации и сильная нехватка кадрового состава органов местного самоуправления. Нередки случаи, когда сотрудники либо не имеют высшего образования, либо их специальность не соответствует их деятельности. Особенно остро эта проблема стоит в малонаселенных муниципальных образованиях, так как там остро чувствуется дефицит кадров. Это приводит к тому, что качество некоторых правовых актов органов местного самоуправления находится на достаточно низком уровне.

Также одной из проблем является обязанность органов местного самоуправления отслеживать поправки в часто изменяющиеся нормативно-правовые акты. Изменение законодательства в некоторых случаях влечет за собой изменения в правовых актах муниципального образования, все это требует пристального внимания со

стороны сотрудников органа местного самоуправления и их своевременного реагирования. Но в некоторых ситуациях может сработать человеческий фактор, что может привести к коллизии действующего законодательства [1, С. 161].

Данная проблема вытекает из предыдущей, поскольку именно сотрудники органа местного самоуправления должны проверять соблюдение нормативных правовых актов, но, как уже говорилось ранее, бывают случаи их некомпетентности или безответственного отношения, в связи с чем возникают несоответствия. Решением этой проблемы является создание автоматизированной системы, обнаруживающей несоответствия документов. Задача такой системы — сравнить правовой акт, принятый органом местного самоуправления, со всеми существующими федеральными законами и выявить упушения или противоречия. Также эта программа может автоматически отправлять уведомление сотрудникам в случае, если уже принятый акт муниципалитета не соответствует положениям нового или измененного федерального закона. Это устранило бы человеческий фактор, а также ускорило бы процесс проверки законов.

Другая проблема заключается в том, что законы не всегда принимаются с отсроченным моментом вступления в силу, а проверки компетентных органов (чаще всего прокуратуры) начинаются сразу после принятия следующего закона [2, С. 183]. То есть муниципальный акт может не соответствовать федеральному закону, но оставаться в силе в течение некоторого времени, прежде чем будет замечен контролирующим органом. Это приведет к тому, что в случае обнаружения несоответ-

ствия необходимо будет приступить к пересмотру решений, принятых на основании недействительных правовых актов.

Также к факторам, не позволяющим органам местного самоуправления осуществлять законотворческую деятельность в должном порядке, можно отнести законодательно нечеткое определение их полномочий в этой сфере. Эти вопросы местного значения очень обширны и закреплены в законе в сферах общественных отношений, которые в то же время имеют межотраслевое значение [4, С. 105].

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на, казалось бы, оптимистичную перспективу развития института местного самоуправления в Российской Федерации, у него есть ряд проблем в осуществлении законотворческой деятельности. Решению вышеперечисленных проблем может способствовать:

- расширение регулирования порядка осуществления законотворческой деятельности органами местного самоуправления;

- рецепция положительного зарубежного опыта организации деятельности органов местного самоуправления;

- разработка методических рекомендаций осуществления законотворческой деятельности органами местного самоуправления;

- повышения уровня общей и правовой культуры сотрудников органов местного самоуправления;

- создание программ по содействию деятельности органов местного самоуправления, по проверке соответствия принятых и действующих актов федеральному законодательству.

Список литературы

1. *Елисеенко С.А.* Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления и пути их решения / С.А. Елисеенко, Н.В. Павлов // *Эпомен.* 2021. № 51. С. 157–164.
2. *Сагадиева А.* Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления / А. Сагадиева // *Скиф. Вопросы студенческой науки.* 2020. № 1 (41). С. 181–184.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // *СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ЧУВАШИЯ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2022. № 1 (Часть I). Ст. 61.*
4. *Хуснутдинова Л.М.* Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления / Л.М. Хуснутдинова // *Вестник современных исследований.* 2019. № 1.4 (28). С. 104–107.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРЕОДОЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО НИГИЛИЗМА

Рехачева Татьяна Викторовна

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,
аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права*

Аннотация. Статья посвящена роли органов местного самоуправления в системе преодоления конституционного нигилизма по действующем ФЗ-131 и рассматриваемому законопроекту № 40361-8.

Ключевые слова: конституционный нигилизм, органы местного самоуправления, ФЗ-131, законопроект 40361-8.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN OVERCOMING CONSTITUTIONAL NIHILISM

Rekhacheva Tatiana V.

*Dostoevsky Omsk State University, Department of State
and Municipal Law, PhD Student*

Abstract. The article is devoted to the role of local governments in the system of overcoming constitutional nihilism under the current Federal Law-131 and the bill 40361-8

Key words: constitutional nihilism, local governments, Federal Law 131, bill 40361-8.

В настоящий момент местное самоуправление, согласно ФЗ-131, является формой осуществления народом свой власти. Население принимает решения по вопросам местного значения, исходя интересов населения, непосредственно или через органы местного самоуправления [4]. Под вопросами местного значения понимаются вопросы, относящиеся непосредственно к обеспечению жизнедеятельности муниципального образования,

обусловленные насущными нуждами и потребностями, и только в рамках компетенций, закреплённых данным ФЗ и Конституцией Российской Федерации [2]. Перечень подобных вопросов можно найти в ст. 14, 15, 16 и 16.2. Большая часть вопросов местного значения посвящена административным моментам (см. напр. пп. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 30, 31, 32, 34, 37, 38, 39, 40 ст. 14), значительно меньше внимания уделено хозяйственным (см. напр. пп. 4, 10, 22, 28, 33 ст. 14) и культурным (см. напр. пп. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 27 ст. 14) вопросам.

Список вопросов местного значения поименован, и в нём нет основания «преодоление конституционного нигилизма», следовательно исходя из формальной логики органы местного самоуправления не уполномочены решать данный вопрос. Однако реализация ряда вопросов местного значения может привести к проявлениям конституционного нигилизма в различных формах, поэтому имеет смысл говорить о роли органов местного самоуправления в системе преодоления конституционного нигилизма.

Конституционный нигилизм – это демонстрационно-агрессивное состояние, изменяющее психологическое состояние человека к конституционным правам, свободам установлениям, заставляющая индивида отрицать базовые ценности конституционализма.

Конституционный нигилизм может выражаться как в активных, так пассивных формах выражения, как явно, так и скрытно, как среди индивидуальных субъектов, так и среди коллегиальных. Непрофессиональное и некомпетентное решение вопросов предусмотренных пп. 7.1, 7.2, 33 ст. 14 ФЗ-131 приводит к проявлению актив-

ных форм выражения конституционного нигилизма, а именно к дискредитации власти и формированию антиконституционного правосознания.

В юридической литературе традиционно выделяют ряд мероприятий по преодолению нигилизма, в частности повышение правовой культуры граждан, подготовка квалифицированных специалистов и укрепление законности. Данные мероприятия отвечают перечисленным в ФЗ-131 вопросам местного значения, то есть органы местного самоуправления могут инициировать программы и проекты, направленные на совершенствование данных моментов. Кроме того, органы местного самоуправления, перечисленные в главе 6 данного закона, могут формировать конституционное правосознание, укреплять институт муниципальной службы и повышать его престиж. В настоящее время ряд муниципальных образований разрабатывает программы развития муниципальной службы и повышения её престижа [3].

Вне рамок местного самоуправления остается совершенствование законодательства, в частности проверка норм на коллизионность и пробелов в праве, поскольку это относится к компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Рассматриваемый в настоящее время законопроект № 40361-8 [1] сокращает виды муниципальных образований, исключает сельские поселения и внутригородские округа, тем самым отдаляя органы местного самоуправления непосредственно от населения. В законопроекте сокращены и вопросы местного значения, точнее они разделены на две категории, на вопросы «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» (п. 1 ст. 32) и «вопросы, которые могут быть за-

креплены за органами местного самоуправления» (п. 2 ст. 32).

Предполагаемые изменения существенно снизят роль органов местного самоуправления в преодолении конституционного нигилизма, что негативно скажется на всей системе. Существующих на данный момент полномочий органов местного самоуправления достаточно для организации мероприятий по преодолению конституционного нигилизма.

Список литературы

1. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>

3. Постановление администрации Полтавского сельского поселения от 30.11. 2015 г № 80 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Полтавского сельского поселения» // URL: https://tk.gov.ru/file/pub/pub_335932.pdf?1.0.19.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

Глава 5

Местное самоуправление и современные технологии

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Федоров Сергей Викторович

*директор департамента финансов администрации
города Дзержинска Нижегородской области*

Аннотация. Представлены аргументы, обосновывающие необходимость цифровой трансформации государственного и муниципального управления. Рассмотрены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года. Обозначены текущие проблемы процессов в государственном и муниципальном управлении. Для внедрения на государственном и муниципальном уровне предложена методологическая основа и проект «ГосОфис» по созданию автоматизированного рабочего места государственного и муниципального служащего.

Ключевые слова: цифровая трансформация, государственное и муниципальное управление, автоматизированное рабочее место, стандартизация.

STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT'S DIGITAL TRANSFORMATION

Fedorov Sergey

Abstract. Outlined the arguments justifying the necessity of state and municipal management's digital transformation. Considered Russian Federation's national development goals for the period up to 2030. Indicated the current problems of processes in state and municipal management. A methodological basis and the "State Office" project are proposed for implementation at the state and municipal level. The "State Office" project aims to create a state and municipal employee's automated workplace.

Keywords: digital transformation, state and municipal management, automated workplace, standardization.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 № 474 были утверждены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года. Одной из пяти национальных целей является «цифровая трансформация», которая предполагает достижение «цифровой зрелости» не только в ключевых отраслях экономики, но в государственном управлении. Кроме того, данная национальная цель подразумевает под собой перевод 95% государственных и муниципальных услуг в электронный вид. [1]

В связи с тем, что на федеральном уровне закреплена оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их руководителей, при которой учитывается показатель «цифровой зрелости» органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, органы власти на местном уровне таким же образом заинтересованы в цифровой трансформации государственного и муниципального управления. [2]

В целях достижения национальной цели и повышения оценки эффективности губернатора Нижегородской области администрация города Дзержинска разработала проект по цифровой трансформации государственного и муниципального управления. Под проектом подразумевается уже внедренная методологическая основа и прототип автоматизированного рабочего места сотрудника администрации под названием «ГосОфис».

Предпосылками для разработки «ГосОфиса» стали также и текущие проблемы в процессах государственно-

го и муниципального управления. Основными проблемами которых являются:

1) отсутствие единой логики и сквозного управления в органах власти на всех уровнях;

2) недостаточно стандартизированы и унифицированы формы отчетности и процессы для принятия управленческих решений;

3) искажение информации на уровне управления секторами, отделами, управлений;

4) наличие в органах власти «незаменимых людей», при увольнении которых теряются большие массивы важной информации;

5) неравномерная загрузка исполнителей, в том числе за счет поручений «не по адресу» и неэффективного использования трудовых ресурсов;

7) недостаточное планирование деятельности, как отдельных сотрудников, так и структурного подразделения в целом из-за чего в результате случаются авралы, а также повышается стресс сотрудников.

Для решения этих проблем ключевым решением является стандартизация и унификация процессов государственного и муниципального управления с созданием сквозной отчетности внутри отдельного органа власти любого уровня. В администрации города Дзержинска это уже реализовано в рамках проекта «ГосОфис».

При помощи специального программного обеспечения нами была визуализирована функциональная схема администрации, которая включает в себя актуальную информацию обо всех структурных подразделениях и сотрудниках администрации. На этом этапе важно наложить друг на друга должностные инструкции сотрудников и положения о структурных подразделениях

администрации. Это необходимо для того, чтобы понимать какие функции структурного подразделения выполняет сотрудник администрации согласно его должностной инструкции с целью ликвидации каких-либо противоречий.

Кроме того, мы создали отдельный блок по планированию деятельности на год и составления отчетности по результатам работы. Здесь применяется принцип сквозных технологий, т.е. из каждого плана-отчета сотрудника администрации занесенная информация переносится в план-отчет сектора, далее в план-отчет управления и затем в план-отчет структурного подразделения администрации. Для реализации данной идеи нами была создана унифицированная форма отчетности, включающая в себя информацию о выполняемом сотрудником мероприятии с привязкой к конкретному положению нормативно-правового акта в соответствии с которым выполняется данная работа, сроки выполнения отдельного мероприятия и, непосредственно, сам отчет о выполненной работе либо в количественном выражении в случае рутинных операций, либо в виде гиперссылки на созданную ценность или документ.

Это позволяет оценить загруженность, как отдельного сотрудника администрации, так и структурного подразделения в целом, повышает эффективность выполняемых ими функций, а также способствует делегированию дел и уменьшению стресса сотрудников.

Таким образом, весь процесс управления администрацией города Дзержинска стандартизирован в электронном виде в части сбора, обработки, анализа, хранения, контроля информации, выработки и принятия решений, организации их выполнения.

Все это пока в формате прототипного программного решения, но в конечном итоге будет представлять цифровую экосистему в виде «облака данных», что позволит не только руководителям контролировать статистические параметры структурных подразделений, но и лично главе города Дзержинска видеть всю необходимую ему информацию по принципу «одного клика» с настройкой собственной информационной панели с выбранными показателями в режиме реального времени.

Считаю, что опыт администрации города Дзержинска достоин быть основой для создания типового автоматизированного рабочего места государственного служащего на базе «облачных» технологий, внедрение которого Правительством Российской Федерации планируется до 2030 года. [3]

Это позволит органам власти на всех уровнях снизить затраты на государственное и муниципальное управление, исключить в работе дублирование функций, привлечь квалифицированные кадры. Для бизнеса и граждан повысится качество и скорость оказания государственных и муниципальных услуг, увеличится доля данных, представляемых гражданами однократно. Актуальным в нынешней ситуации результатом будет являться увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий.

«ГосОфис» — это не просто разработка администрации города Дзержинска, это логичное продолжение идеи «Государство как платформа», которая была представлена впервые еще в 2017 году Центром стратегических разработок [4].

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

2. Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 года № 2998-р.

4. *Петров М.В., Буров В.В., Шклярук М.С., Шаров А.В.* Государство как платформа. Центр стратегических разработок. Москва: 2018г. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/313/3132b2de9ccef0db1eecd56071b98f5f.pdf> (дата обращения: 19.04.2022).

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Воробьева Динара Сергеевна

*Саратовская государственная юридическая академия,
старший преподаватель кафедры
административного и муниципального права*

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопроса активизации участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Предложены пути решения существующих проблем, в том числе в условиях цифровизации общественных отношений.

Ключевые слова: формы прямого волеизъявления, местное самоуправление, информационное общество.

TRANSFORMATION OF FORMS OF DIRECT EXPRESSION OF THE WILL OF THE POPULATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF THE INFORMATION SOCIETY

Vorobyova Dinara S.

Saratov State Law Academy, senior lecturer

Abstract. The article is devoted to the consideration of the issue of enhancing the participation of citizens in the implementation of local self-government. The ways of solving the existing problems, including in the conditions of digitalization of public relations, are proposed.

Key words: forms of direct expression of will, local self-government, information society.

В условиях современного общества одно из важных значений приобретает развитие информационных, цифровых технологий. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в числе 9 национальных целей развития Российской Федерации названо обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере [5]. В исполнение данного Указа Президента Российской Федерации Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт Национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», одной из составляющих которого является федеральный проект «Цифровое государственное управление». К сожалению, данный проект, что следует даже из его названия, не включает в себя каких-либо отдельных мероприятий, связанных с цифровизацией в рамках местного самоуправления, в том числе применительно к формам прямого волеизъявления граждан в местном самоуправлении. Вместе с тем, предусматривается, что «реализация национальной программы «Цифровое государственное управление» позволит осуществить окончательный переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, а также сделает более удобным указанное взаимодействие для граждан и организаций» (п. 4.6 раздела 6 паспорта Национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации») [4].

При этом нельзя не согласиться с мнением Хабриевой Т.Я. о том, что местное самоуправление — это важнейшая «форма самодеятельности граждан» [6, с. 10]. С другой стороны, интерес представляет также мнение С.А. Авакьяна, задававшего вопросом о том, «действительно ли местное самоуправление является одной из основ гражданского общества или это явное преувеличение его роли»; самостоятельно ли местное самоуправление и независимо от государства или «...должно действовать... под руководством государства»? [1, с. 5]. Очень многое из указанного научного труда данного автора актуально и сейчас, в частности, нашло закрепление в результате поправок 2020 г. в Конституции Российской Федерации принципа единства публичной власти.

О трансформации механизмов участия населения, в том числе в осуществлении местного самоуправления, говорится в работе Е.Ю. Киреевой. Так, автором отмечается, что «говоря о существующих легальных возможностях участия институтов гражданского общества в формировании и функционировании власти, следует признать, что их количество достаточно, а вот качество оставляет желать лучшего». «... И официальные власти, и специалисты в области конституционного права, государственного и муниципального управления, и средства массовой информации постоянно сетуют на низкую активность электората на выборах, невостребованность или формальное использование многих форм прямой демократии на местном уровне, отсутствие гражданской инициативы» [3, с. 9–10].

В этой связи данным автором предлагается:
– внедрение электронного голосования;

– использование интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» для выдвижения различных гражданских инициатив и голосования за них; создание по аналогии с данным ресурсом региональных или местных порталов для подобных инициатив;

– функционирование общественных советов при главах муниципальных образований, общественных комиссий по контролю за расходованием бюджетных средств, общественных комиссий (инспекций) по делам несовершеннолетних на муниципальном уровне [3, с. 10–11].

Решение поставленных задач Е.Ю. Киреевой видится, и мы солидарны с автором, в формировании нового общественного сознания. «Инертные граждане не переродятся в активных росчерком пера на тексте законодательного акта о... местном самоуправлении. Чтобы они появились, необходимо широкое информирование населения об имеющихся возможностях и формах участия в процессе принятия общественно значимых решений» [3, с. 12]. Также очень важен результат, чтобы граждане увидели реакцию органов публичной власти на предложенные решения интересующих их проблем.

Для активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления в условиях становления информационного общества необходимо проводить комплекс мероприятий по повышению уровня цифровой грамотности населения, в том числе посредством единой электронной платформы на муниципальном уровне, позволяющей проводить голосования, опросы по вопросам местного значения, проектам нормативных правовых актов. Также, например, А.А. Головиной предлагается популяризировать институт выборов в рамках школьной программы по обществознанию посредством

проведения деловых игр («выборы президента класса», «выборы президента школы») [2, с. 32].

Кроме того, в трансформации нуждаются существующие формы прямого волеизъявления населения: так, более детально должны быть урегулированы механизмы учета органами публичной власти мнения граждан, полученного в результате публичных слушаний, опросов — на данный момент таковые, к сожалению, отсутствуют, а, как уже было отмечено, наличие корреспондирующих связей между субъектами властотношений очень важно.

При этом появляются и новые формы прямого волеизъявления граждан, как «инициативное бюджетирование». Однако нормативная регламентация данного института на федеральном уровне отсутствует, что, на наш взгляд, также нельзя оценить положительно.

Подводя итоги, хотелось бы ответить на заявленный вначале вопрос, поставленный С.А. Авакьяном, о том, что местное самоуправление можно считать одной из основ гражданского общества — при условии комплексного развития института форм прямого волеизъявления населения в местном самоуправлении, в том числе посредством более активного использования цифровых ресурсов.

Список литературы:

1. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–6.

2. *Головина А.А.* Трансформация современного правосознания российского избирателя в контексте цифровизации публично-властной коммуникации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 28–33.

3. *Киреева Е.Ю.* Трансформация механизмов участия институтов гражданского общества в обновлении власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 9–12.

4. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 г. № 7 // СПС «Консультант-Плюс».

5. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817.

6. *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 10–18.

Глава 6
Отдельные принципы и институты
местного самоуправления

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
ПО РЕФОРМЕ 1864 ГОДА

Биюшкина Надежда Иосифовна

*Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н.И. Лобачевского,
юридический факультет, профессор кафедры теории и истории
государства и права юридического факультета*
E-mail: asya_biyushkina1@list.ru

Балдин Александр Константинович

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского, юридический факультет,
доцент кафедры гражданского права и процесса*
E-mail: akbaldin@unn.ru

Аннотация. Целями исследования является проведение анализа основных проблем развития местного (крестьянского) управления в Российской империи в результате проведения Земской реформы 1864 года, а также общая оценка её влияния на формирование основ местного самоуправления как одного из инструментов народовластия.

Ключевые слова: земская реформа, крестьянское самоуправление, местное самоуправление, крестьянская реформа, вопросы местного значения, земские учреждения.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA ON THE REFORM OF 1864

Byushkina Nadezhda Iosifovna

*Professor of the Department of Theory and History of State
and Law of the Faculty of Law of the National Research Nizhny Novgorod
State University named after N.I.Lobachevsky;
E-mail: asya_biyushkina1@list.ru*

Baldin Alexander Konstantinovich

*Associate Professor of the Department of Civil Law and Process
of the Faculty of Law of the National Research Nizhny Novgorod State
University named after N. I. Lobachevsky;
E-mail: akbaldin@unn.ru*

Abstract. The purpose of the study is to analyze the main problems of the development of local (peasant) governance in the Russian Empire as a result of the Zemstvo Reform of 1864, as well as a general assessment of its impact on the formation of the foundations of local self-government as one of the instruments of democracy.

Keywords: zemstvo reform, peasant self-government, local self-government, peasant reform, issues of local importance, zemstvo institutions.

Местное самоуправление в ныне действующей Конституции России [1] закреплено в качестве одной из основ конституционного строя, что характеризует наше государство в качестве правового, основанного на демократических ценностях гражданского общества. Вместе с тем, подобная характеристика стала возможной благодаря историческим традициям, начало которым положили «Великие реформы» Александра II. Именно по результатам одной из них — земской реформы 1864 года — был задан вектор формирования самостоятельной местной системы управления, имеющей большое значение

для повышения гражданской активности и развития демократических институтов в стране.

Основой управленческих отношений, складывавшихся на местах в дореформенный период, являлась крепостная система, отвечавшая, прежде всего, интересам дворянско-помещичьего класса. Проведение крестьянской реформы, связанной с отменой крепостного права, объективно повлекло за собой необходимость реформирования и системы местного самоуправления, которая с этого момента по замыслу инициаторов преобразований должна была, во-первых, защитить крестьянство от бывших помещиков, во-вторых, подготовить его к участию во всеобщих органах местного самоуправления, а, в-третьих, создать систему государственного управления крестьянскими сообществами после отмены крепостного права.

Реформа местного самоуправления или, как её ещё называют, земская реформа, воплощаемая в жизнь параллельно с крестьянской реформой, своей конечной целью декларировала формирование системы крестьянского сословного самоуправления, призванного стать социальной опорой государственной власти.

Тем не менее, предлагаемые реформой институты местного самоуправления, несмотря на вероятность крестьянских недовольств, в обязательном порядке должны были содержать представителей дворянства. Доминирующие на тот момент принципы бюрократизма и централизма как основы организации местной власти, в силу своих содержательных особенностей практически не учитывали интересы населения, проживавшего на отдельных территориях, и поэтому не могли в полном объеме обеспечить решение вопросов местного значе-

ния. Трансформация системы местного самоуправления осуществлялась с учетом необходимости обеспечения потребностей помещиков, по-прежнему рассматривавшихся в качестве господствующего класса. В основе всех преобразований, проводимых в данный исторический период, находилось желание сохранить власть в руках дворян-землевладельцев. По мнению Т.М. Химич, «правительство не пыталось спорить с тем, что земства стали создаваться для того, чтобы укрепить статус дворян, которые фактически лишились инструментов для контроля над крестьянами после отмены крепостного права» [3].

Еще одной проблемой местного самоуправления в пореформенный период рассматривается несовершенство правовой регламентации компетенции органов крестьянского самоуправления, то есть трудности в определении круга задач, решение которых предполагалось на них возложить. В отношении местных органов власти государство изначально установило широкие пределы полномочий, наделив их возможностью осуществления разнообразных публичных функций, что не позволяло эффективно исполнять возложенные на них задачи.

Проблема обусловлена тем, что, несмотря на принятие 1 января 1864 года «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» [2], перечень вопросов, отнесенных к компетенции земских учреждений, не являлся исчерпывающим. Иными правовыми актами различного уровня к их ведению могли быть отнесены и другие дела. Вместо недвусмысленной фиксации перечня полномочий органов местного самоуправления, их сфера деятельности определялась по формуле «круг вопросов, ограниченный пределами местного интереса

и местного хозяйства». Помимо осуществления хозяйственных и специфических социально-экономических функций, органы крестьянского самоуправления охватывали те сферы общественной жизни, которым государственные структуры не уделяли должного внимания, то есть они фактически устраняли недостатки и пробелы в управленческой деятельности органов публичной власти.

Несовершенство правовой регламентации компетенции органов крестьянского самоуправления повлекло за собой возникновение иной негативной тенденции в пореформенный период — нарушение и дублирование компетенции органов крестьянского самоуправления и государственных правительственных институтов. Как следствие, подобная ситуация позволяла органам государственной власти периодически вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, осуществляемую по вверенным им делам, и поставить их под полный административный контроль. Зависимость органов крестьянского самоуправления от вертикали государственной власти выражена также в особенностях правового контроля за решениями, принимаемыми на местном уровне. Так, важнейшие постановления земских собраний в обязательном порядке подлежали утверждению со стороны губернатора или министра внутренних дел, в связи с чем нельзя говорить и об инициативном нормотворчестве органов крестьянского самоуправления. Более того, допускалось прямое губернаторское управление земскими делами.

В заключении необходимо констатировать, что сложно дать объективную оценку результатам земской реформы 1864 года, в частности, по вопросам формиро-

вания органов крестьянского самоуправления. С одной стороны, этим органам, несомненно, удалось внести достаточно весомый вклад в решение, выражаясь современным юридическим языком, «вопросов местного значения». В связи с этим можно с полной уверенностью говорить об интенсификации процесса последовательного развития основ местного самоуправления в Российской империи. С другой стороны, реформа местного самоуправления, так же, как и крестьянская реформа в целом, носила незавершенный характер и ограничивалась полумерами, поскольку полноценного крестьянского самоуправления так и не было создано, а его органы зачастую формировались государственными губернскими органами, подбиравшими кадры не по принципу эффективной защиты прав крестьян, а исходя из личной преданности и лояльности правящим классам. Очевидно, что ни о какой самостоятельности местного самоуправления в данном случае речи быть не могло, поскольку органы государственной власти осуществляли жесткий административный контроль в различных формах за деятельностью органов крестьянского самоуправления.

По результатам земской реформы, полностью изменившей систему организации муниципальной власти, образовалась своеобразная, уникальная система управления «местными» делами. При сохранении государственной администрации на местах параллельно действовало самоуправление земств, то есть сформировалась и успешно функционировала дуалистическая модель механизма решения вопросов местного значения. Данная модель, усовершенствованная последующими поколениями государственных и общественных деяте-

лей, послужила мощным стимулом развития местного самоуправления как одного из условий построения демократического государства.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Вступила в силу с 25 декабря 1993 года. // Рос. газ. 1993. 25 декабря.
2. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. XXXIX. Отделение 1. СПб., 1867. С. 1–21.
3. *Химич Т.М.* Земская реформа 1864 г.: причины проведения и итоги / Т. М. Химич // Аграрное и земельное право. 2019. № 11(179). С. 54.

РОЛЬ МОРАЛЬНЫХ НОРМ И ПРИНЦИПОВ В ФОРМИРОВАНИИ ЭТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ, КАК ОСНОВЫ ИХ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бойко Наталья Николаевна

*Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский
государственный университет», доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

Аннотация. В статье рассмотрена роль моральных норм и принципов, формирующих моральный облик муниципальных служащих, как представителей публичной власти. Соблюдение принципов профессиональной служебной этики влияет на профессионализм муниципального служащего, скорость и эффективность решения вопросов местного значения и проблем населения муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная служба, муниципальный служащий, служебная деятельность, моральные нормы и принципы, этика муниципальной службы.

THE ROLE OF MORAL NORMS AND PRINCIPLES IN THE FORMATION OF ETHICS OF MUNICIPAL EMPLOYEES AS THE BASIS OF THEIR OFFICIAL ACTIVITIES

Boyko Natalia Nikolaevna

*Sterlitamak branch of the Bashkir State University
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law*

Abstract. The article examines the role of moral norms and principles that form the moral image of municipal employees as representatives of public authorities. Compliance with the principles of professional service ethics affects the professionalism of a municipal employee, the speed and effectiveness of solving local issues and problems of the population of the municipality.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, municipal service, municipal employee, official activity, moral norms and principles, ethics of municipal service.

Эффективность работы органов местного самоуправления напрямую зависит от деятельности муниципальных служащих и развитости института муниципальной службы. Можно сказать, что на сегодняшний день муниципальный служащий является ключевым элементом, координатором в жизнедеятельности местного самоуправления.

Также необходимо отметить, что для успешного функционирования органов местного самоуправления необходимо обеспечить их грамотными специалистами, профессионально выполняющими свои обязанности. Являясь важнейшим институтом народовластия, местное самоуправление необходимо для решения повседневных вопросов граждан. К органам местного самоуправления, а особенно к муниципальным служащим предъявляются повышенные требования, поскольку для решения поставленных задач они наделяются достаточно широкими полномочиями.

Важную роль для муниципальной службы играет моральный облик муниципального служащего, поскольку он является представителем власти и лицом органа местного самоуправления. Моральные качества служащего регламентировались еще в дореволюционный период. Например, в XIX веке одним из условий поступления на службу было обладание гражданской честью [1, с. 76].

В настоящее время ст. 14.2 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает обязанности, определяющие требования к поведению му-

ниципального служащего: добросовестно, профессионально исполнять возложенные на служащего обязанности; соблюдать нейтралитет и беспристрастность в отношении физических и юридических лиц, а также организаций, не допускать предвзятости и не оказывать кому-либо предпочтений; при исполнении должностных обязанностей не допускать влияния личных интересов; исключать возможность влияния на служебную деятельность политических партий, общественных организаций, религиозных объединений; корректно и уважительно относиться к гражданам; не допускать неуважительного отношения к традициям и обычаям других народов; поддерживать межнациональное согласие и др.

По вопросу учета традиций [4, с. 312] и обычаев на муниципальной службе имеются отдельные мнения, так, например Р.М. Усманова отмечает, что обычаи могут выступать дополнительными регуляторами общественных отношений, а также альтернативой нормам права, если только это разрешено законом [3, с. 148].

При осуществлении служебной деятельности, муниципальный служащий должен руководствоваться установленными правилами, нормами, принципами и не допускать возможности возникновения ситуаций, которые могут создать отрицательную репутацию муниципальному органу. Служебная культура оказывает существенное влияние на психологический и духовно-нравственный климат в учреждении.

Среди регуляторов поведения особая роль принадлежит моральным нормам и принципам. Индивиды, взаимодействуя между собой, опираются на основанные на нормах морали общепринятые правила поведения. Мораль, в отличие от правовых регуляторов, воздействует

на сознание людей, регулирует их отношения, ориентируя на взаимодействие на основе идеалов добра, справедливости, гуманизма, честности.

Нормы морали, возникшие в процессе взаимодействия людей и социальных групп, не закреплены на законодательном уровне и относятся к неписанным правилам, также они не подлежат контролю со стороны специализированных органов государства как правовые нормы [2, с. 44].

Моральные установки при социальных взаимодействиях имеют различное значение. Так, если рассмотреть муниципальных служащих, то их поведение, как правило, регламентировано правовыми актами, при этом в нормах, определяющих стандарты служебной деятельности, присутствуют моральные принципы. Для служащих устанавливаются базовые правила по формированию нравственного сознания, основывающегося на таких категориях как справедливость, честность, достоинство и т.п.

Важную роль при соблюдении этики муниципальной службы играют принципы этики управления, которые позволяют правильно сформировать отношение к чему-либо и спрогнозировать последующие действия. Принципы профессиональной этики лежат в основе поведения служащего, создают платформу для принятия решений.

Поскольку деятельность муниципальных служащих является публичной, граждане проявляют повышенное внимание к ней, выражая особый интерес к профессиональным качествам. Оценка деятельности служащего складывается в зависимости от результата его работы с гражданами, поэтому требования к ним высоки и разно-

сторонние. Особое внимание уделяется соответствию деятельности муниципального служащего нормам морали, совести и нравственности.

Служащие органов публичной власти должны соблюдать профессиональную этику, то есть соответствовать этическим требованиям, предъявляемым к лицам, деятельность которых связана со сферой управления. Все этические требования, которые предъявляются к муниципальным служащим можно разделить на группы:

1) наличие властных полномочий предусматривает необходимость обладания лидерскими качествами, решительностью, компетентностью;

2) служащие обязаны соблюдать исполнительскую дисциплину, а следовательно, им должны быть присущи такие черты как аккуратность, дисциплинированность, пунктуальность, законопослушность, педантичность, старательность;

3) в связи с тем, что в процессе своей деятельности служащие часто коммуницируют с другими лицами, они должны обладать готовностью к любого рода коммуникациям, тактичностью, умением грамотно и четко излагать свои мысли, а также корректно относиться к чужому мнению;

4) муниципальный служащий привлекает внимание не только к своей профессиональной деятельности, но и к личной жизни, а значит служба должна отражаться на образе жизни. Для формирования положительного общественного мнения служащий должен быть рассудительным, иметь самообладание, самодисциплину, нести ответственность за свои поступки [5, с. 109].

Этические нормы информируют муниципальных служащих о том, какой модели поведения им следует

придерживаться, проявления каких качеств от них ожидает общество, коллеги, руководители и подчиненные. Основное назначение норм этики для чиновников заключается в утверждении взаимоуважения, поддержки, признании значимости человека. Долгом каждого муниципального служащего является стремление к росту, совершенствованию своих профессиональных качеств, развитию навыков и компетенций.

Вместе с тем не следует забывать, что муниципальные служащие должны быть подготовленными, конкурентноспособными и нацеленными на результативную деятельность в органах местного самоуправления. От качества выполнения служащими своих полномочий зависит скорость и эффективность решения вопросов местного значения и проблем населения муниципального образования. Все это можно достичь лишь при условии реализации мероприятий, направленных на модернизацию службы и улучшения правового статуса муниципального служащего.

Из вышеизложенного становится очевидным, что важную роль для муниципальной службы играет моральный облик муниципального служащего, поскольку он является представителем публичной власти. Важность решения имеющихся проблем напрямую влияет на развитие гражданского общества и формирование правового государства.

Список литературы:

1. *Кива-Хамзина Ю.Л.* Муниципальный служащий: правовая этика, свобода, равенство // Наука сегодня: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 4 частях. Научный центр «Диспут». Вологда: ООО «Маркер», 2015. С. 76–78.

2. *Литвинцева Е.А.* Мораль как регулятор служебного поведения государственных гражданских служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Т. 13. № 6. С. 43–56.

3. *Усманова Р.М.* Исследование влияния местных традиций и обычаев на осуществление местного самоуправления в муниципальном районе // Экспедиционный вестник СФ БашГУ: сборник научных трудов. Стерлитамак: Стерлитамакский филиал БашГУ, 2018. С. 148–150.

4. *Усманова Р.М.* Учет традиции на муниципальной службе как фактор совершенствования муниципального управления // Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих в современных условиях: состояние и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Уфа, 30 мая 2018 года). Уфа: БАГСУ, 2018. С. 312–318.

5. *Хохлов Н.Н.* Этические аспекты профессионализма в административно-управленческой деятельности // Достижения современной науки и образования: сборник статей и тезисов докладов V Международной междисциплинарной конференции / Под ред. Р. Веласко, В.С. Новикова. Пятигорск: ООО «ЭльДирект», 2018. С. 109–112.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГЕНДЕРНОГО СООТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Муровицкий Александр Иванович

*Доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление»
Смоленского филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы гендерного соотношения как среди жителей Смоленской области, так и в областных органах власти и органах местного самоуправления региона.

Ключевые слова: гендерные различия, соотношение мужчин и женщин, государственная служба субъекта Российской Федерации, муниципальная служба

FEATURES OF THE FORMATION OF THE GENDER RATIO IN THE SYSTEM OF STATE POWER AND LOCAL SELF- GOVERNMENT OF THE SMOLENSK REGION

Murovitsky Alexander Ivanovich

*Associate Professor of the Department of State
and Municipal Administration of the Smolensk Branch
of the Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation*

Abstract. The article deals with the issues of gender ratio both among residents of the Smolensk region and in regional authorities and local self-government bodies of the region.

Keywords: gender differences, the ratio of men and women, public service of the subject of the Russian Federation, municipal service

Государственная и муниципальная служба особый вид деятельности, в котором условно отсутствуют гендерные принципы. Равные условия нахождения на государственной и муниципальной службе у мужчин и женщин закреплены во всех нормативных документах Российской Федерации, касающихся этих видов службы. При этом, российское законодательство не делает никаких ограничений в вопросах прохождения государственной и муниципальной службы для мужчин и женщин.

В статье 32 Конституции Российской Федерации отмечено, что «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». [1]

Кроме этого, федеральные и региональные нормативные акты не устанавливают гендерных различий в вопросах прохождения государственной и муниципальной службы. Так, в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», одним из принципов государственной службы установлен «равный доступ граждан к государственной службе». [2]

Такие же подходы отражены и в Федеральном законе от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Мало того, данный закон конкретно указывает на отсутствие каких-либо гендерных принципов при прохождении государственной гражданской службы. В Статье 4 данного закона обозначен принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного поло-

жения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям... [3]

Такие же принципы установлены и в законодательстве субъектов Российской Федерации для соответствующей государственной гражданской службы, а также в законодательстве Российской Федерации в отношении муниципальной службы.

В Смоленской области по данным Росстата на 1 января 2022 года проживает 909 856 человек. Из них городское население составляет 656710 (72%), сельское — 253146 человек (28%). При этом, 411 258 мужчин (43,99%), женщин — 523 631 женщин (56,01%). Следует отметить, что за последний год соотношение в сторону женщин увеличилось почти на 3%.

В возрасте до 16 лет находятся 14,2% женщин, в трудоспособном возрасте — 48,3%, женщины старше 55 лет составляют 37,5%.

На Смоленщине наибольшее число рождений приходилось на матерей в возрасте 25–29 лет. Средний возраст матери при рождении детей составлял 29 лет. [4]

Эти данные свидетельствуют о том, что женщины преобладают среди жителей Смоленской области, а также о том, в каких возрастных границах женщины могут участвовать в делах управления регионом и органами местного самоуправления.

Рассмотрим соотношение мужчин и женщин в органах государственной власти и органах местного самоуправления Смоленской области.

Начнем с законодательной ветви власти региона — Смоленской областной думы. Всего в Думе VI созыва 48 депутатов, из которых 24 избрано по мажоритарной

системе, 24 по пропорциональной системе. Избрано депутатов по той и другой системе в соотношении мужчин и женщин одинаково 20 к 4. В составе депутатов 40 мужчин и 8 женщин, что составляет соответственно: 83,3% и 16,7%.

Высшим коллегиальным органом государственной власти Смоленской области является Администрация Смоленской области, которая на сегодняшний день состоит из 13 человек. Из которых мужчин 11, женщин 2, что в процентном отношении составляет: 84,6 и 15,4%. Если говорить о гендерном составе органов власти Смоленской области, то всего в органах власти региона работают 24 % мужчин и 76% женщин, из которых на государственной службе находятся 22,4% мужчин и 77,6% женщин.

Если говорить о руководстве органов исполнительной власти Смоленской области, то из 31 органа власти 22 возглавляются мужчинами (71%) и 9 — женщинами (29%). Государственными органами Смоленской области руководят 3 мужчин (75%) и 1 женщина (25%). [5]

То есть налицо диспропорция в гендерном соотношении государственных служащих и лиц, ими руководящими.

Согласно Уставу Смоленской области, третьей ветвью власти в регионе являются мировые суды. Всего в Смоленской области сформировано 56 судебных участков мировых судей, из которых 20 — мужчин мировых судей (35,7%), 36 — женщин (64,3%). Здесь мы видим ситуацию, когда процент женщин на должностях мировых судей значительно превышает соответствующим показатели в отношении мужчин. [6]

Гендерный анализ органов местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области показывает, что среди представительных органов местного самоуправления, а именно районных советов (советов городских округов) Смоленской области мужчин 15 или 55,5%, а женщин 12—44,5%. То есть примерное равенство, чего нельзя сказать о гендерном соотношении среди глав районов и городских округов: 22 — мужчины (81,5%), 5 — женщины (18,5%).

Анализ органов местного самоуправления города Смоленска свидетельствует о следующей ситуации. Смоленский городской совет состоит из 30 депутатов, среди которых 25 мужчин и 5 женщин, в процентном отношении это составляет 83,3% и 16,7%.

Органы местного самоуправления — администрация города Смоленска. Здесь проанализируем состав заместителей главы города, числится 8 человек, из которых четверо мужчин и четверо женщин. То есть — полное гендерное равновесие. Анализ руководителей отраслевых органов города Смоленска и иных структурных подразделений администрации города показал, что из 24 руководителей организаций равное количество мужчин и женщин — по 12. [7]

Какие выводы следуют из полученных данных:

Во-первых, следует отметить дефиницию того, что именно в осуществлении местного самоуправления наиболее активные жители реализуют такие качества, как: способности и умения, гражданская позиция, инициатива в общественной жизни. Учитывая то, что органы местного самоуправления гетерогенны по половому признаку, именно на их уровне и мужчины, и женщины вполне реализуют эти и другие возможности и политические амбиции.

Какие выводы следуют из полученных данных:

Во-первых, из анализа видно, что именно на местном уровне женщины получают большинство голосов на выборах. Закрепление гендерного равенства в сфере управления имеет и своё теоретическое обоснование. По мнению ученых, участие женщин во властных отношениях является условием успешного политического и социально-экономического развития общества. По мнению ученых, соотношение мужчин и женщин (70 процентов к 30) может существенно повлиять на положительное решение государственных и местных вопросов, таких, например, как социальная политика. И проведение верификации этого утверждения требует дальнейшего научного изучения.

Во-вторых, именно на уровне местного самоуправления возможно деятельное вовлечение женщин в активную политическую деятельность, для реализации ими в полной мере своих возможностей в том числе и без использования механизма квотирования. И здесь не приемлем абийентный подход в отношении женщин у власти, поскольку это может привести к политической апатии со стороны достаточно активной части населения, а именно женщин.

В-третьих, именно на муниципальном уровне женщина может в полной мере проявить свои возможности в политической сфере, поскольку именно здесь в наибольшей степени могут быть учтены такие важные для женщины факторы: как отсутствие у женщин, как правило, достаточной территориальной мобильности, необходимость совмещения общественно-политической деятельности с выполнением обязанностей матери и хозяйки дома, иные социокультурные и психологические

факторы. И именно здесь нужно ломать, сложивший архетип о том, что в руководстве муниципальным образованием обязательно должен быть обязательно мужчина и не допускать дискриминации по половому признаку.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
4. <https://sml.gks.ru/folder/32741?print=1>
5. <https://admin-smolensk.ru/>
6. <https://mirsud-sl.admin-smolensk.ru/poleznye-ssylki/>
7. <https://www.smoladmin.ru/>

МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ОНЛАЙН УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Лолаева Альбина Славовна

*Горский государственный аграрный университет
(г. Владикавказ, Российская Федерация),
доцент кафедры конституционного права*

Аннотация. Процесс внедрения механизмов общественного онлайн управления в систему местного самоуправления является актуальной задачей для современной России. В статье дана оценка условий внедрения цифровых технологий на муниципальном уровне управления, выявлены барьеры для распространения инновационных методов принятия управленческих решений. В качестве основных барьеров для инноваций в системе местного самоуправления определены: специализация IT-технологий, финансовые ограничения, институциональное несовершенство и несогласие структур управления. В то же время отмечается, что создание электронного правительства в муниципалитетах позволит эффективно взаимодействовать между властью, бизнесом и обществом.

Ключевые слова: местное самоуправление, онлайн управление, общественное управление, электронное управление, муниципалитет, информационно-коммуникационные технологии, электронная демократия.

MECHANISMS OF PUBLIC ONLINE GOVERNANCE IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM

Lolaeva Albina Slavovna

*Associate Professor at the Department of Constitutional Law, Gorsky State
Agrarian University (Vladikavkaz, Russian Federation)*

Abstract. The process of introducing mechanisms of public online governance in the system of local government is an urgent task for modern Russia. The article assesses the conditions for the introduction of digital technologies at the municipal level of government, identifies barriers to the dissemination of innovative methods of management decision-making. As the basic barriers to innovations in the system of local government are defined:

specialization of IT-technologies, financial limitations, institutional imperfection and disagreement of structures of management. At the same time it is noted that the creation of e-government in municipalities will allow effective interaction between government, business and society.

Keywords: local government, online governance, public administration, electronic services, municipality, information and communication technologies, e-democracy.

Местное самоуправление — это уровень публичной власти, основной целью которого является выработка решений для содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов. Современные цифровые технологии обладают рядом преимуществ в обеспечении местного самоуправления по сравнению с традиционными подходами: гибкость, отсутствие бюрократических барьеров, демократичность и эффективность.

Несмотря на указанные преимущества, а также принятие программ по продвижению цифровых технологий в сфере управления на федеральном и региональном уровнях (Концепция создания инфраструктуры пространственных данных [1], национальный проект «Цифровая экономика» [2], федеральный проект «Цифровое правительство» [3] и т.д.), использование инновационных методов управления остается незначительным. Информация (наряду с землей, трудом и капиталом) становится важным фактором социально-экономического развития на основе выработки оптимальных управленческих решений и их реализации на практике.

Целью настоящего исследования является оценка роли цифровых технологий в деятельности местных органов власти. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: проанализировать условия для внедрения электронного правительства в

систему местного самоуправления; выявить барьеры на пути распространения цифровых технологий и определить пути их устранения.

Цифровые технологии в местном самоуправлении направлены на повышение эффективности взаимодействия между государством, бизнесом и обществом. В отечественных условиях неэффективность некоторых властных структур является одной из проблем, препятствующих распространению цифровых технологий. Следует определить такие недостатки в управлении развитием территории, как стереотипность принимаемых решений, рост бюрократизации, увеличение доли расходов на управленческий аппарат, а также низкий уровень выполнения должностных обязательств.

Использование цифровых технологий в муниципальном управлении может обеспечить эффективность по нескольким направлениям:

1. Сокращение управленческих расходов и, соответственно, минимизация бумажного документооборота.

2. Сокращение времени на бюрократические проволочки и подготовку необходимых документов для населения при использовании платформ в решении значимых вопросов (в частности, при организации портала «Госуслуги»).

3. Реализация возможности привлечения населения к обсуждению ключевых вопросов социально-экономического развития (в том числе через социальные сети) — таких, как развитие общественного транспорта, подготовка градостроительной документации и благоустройство территории.

Успех в реализации этих направлений гарантирует предоставление муниципальных услуг для каждого че-

ловека. Это обстоятельство необходимо учитывать при принятии управленческих решений.

При распространении цифровых технологий на муниципальном уровне возникают всевозможные барьеры, на устранение которых должно быть направлена деятельность органов власти, бизнеса и самого населения. Обратим внимание на наиболее значимые из них.

Низкое количество специалистов по IT-технологиям в муниципалитетах. В настоящее время только 10% муниципалитетов соответствуют требованиям современной информатизации, включая отображение информации о своей деятельности. С одной стороны, это объясняется отсутствием финансовых возможностей, в том числе на содержание сайтов и порталов; с другой стороны, недостатком внимания к публичности решений, принимаемых в системе местного самоуправления, коммуникативности местных органов власти с населением.

В этой связи необходимо указать на слабое информационное наполнение сайтов муниципалитетов, на недостаточную организацию диалога между властью, населением и бизнесом.

Развитие цифровых технологий требует внедрения соответствующих технических стандартов. В России такие стандарты есть, но они характеризуются недостатками, снижающими эффективность управления. Например, покрытие сетями Интернет отсутствует не только на значительной территории Сибири и Дальнего Востока России, но и в европейской части России [4].

Финансовые ограничения. Ключевой проблемой всей системы местного самоуправления является хроническое недофинансирование. В то же время управленческий аппарат стремительно увеличивается: по сравне-

нию с советским периодом, количество чиновников увеличилось почти вдвое.

Институциональные барьеры и разногласия управленческих структур. Эти обстоятельства приводят к тому, что обслуживанием ИТ-проектов часто занимаются люди, не обладающие достаточной компетенцией, но близкие к власти.

Все эти барьеры и ограничения имеют существенные региональные различия: успешные регионы стремятся снизить барьеры и повысить эффективность использования ресурсов, а аутсайдеры, не имея возможности изменить ситуацию, опускают руки и еще больше ухудшают положение.

Основным направлением в развитии электронного правительства в системе местного самоуправления является повышение уровня коммуникации между властью, бизнесом и населением. Этот вопрос особенно актуален для тех территорий, где качество жизни населения находится на низком уровне. Здесь мнение местного населения нельзя игнорировать, как это часто происходит сейчас. Закулисье в принятии решений по наиболее значимым вопросам приводит к естественному недовольству значительной части общества, в связи с чем необходимо увеличивать представительство муниципалитетов в социальных сетях, в том числе в вопросах обсуждения основных проблем. Пренебрежение этой площадкой для общения со всем населением недопустимо.

Таким образом, успешный диалог между местными властями и обществом требует повышения уровня знаний о цифровых технологиях, участия юридических и физических лиц в процесс внедрения этих технологий в управленческую практику.

Список литературы:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 № 1157-р «О Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 35. Ст. 3775
2. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) // <https://base.garant.ru/72190282/> (дата обращения 12.04.2022).
3. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России // <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения 12.04.2022).
4. Общая карта покрытия 3G/4G мобильных операторов // <https://mobilebooster.ru/> (дата обращения 12.04.2022).

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОТБОРА НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ

Антошин Валерий Алексеевич

*Уральский институт управления,
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
профессор кафедры регионального и муниципального управления*

Сулейманова Сабина Сахибовна

*Уральский институт управления,
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, студентка*

Аннотация. Рассматриваются имеющаяся нормативно-правовая база отбора на муниципальную службу, проблемы, с которыми сталкиваются при отборе на муниципальную службу, а также возможность совершенствования отбора с помощью внедрения современных методов отбора и контроля за очень важным процессом в системе публичного управления.

Ключевые слова: отбор на муниципальную службу, правовое регулирование, органы местного самоуправления, законодательство, муниципальная служба

TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT REGULATORY AND LEGAL BASES OF SELECTION FOR MUNICIPAL SERVICE

Antoshin Valery Alekseevich

*Professor of the Department of Regional and Municipal
Administration of the UIU RANEPА*

Suleymanova Sabina Sahibovna

*student of the Faculty of Public and Municipal
Administration of the UIU RANEPА*

Abstract. The article considers the existing regulatory framework for selection for municipal service, the problems faced when selecting for municipal service, as well as the possibility of improving selection through the introduction of modern methods of selection and control over a very important process in the public administration system.

Keywords: selection for municipal service, legal regulation, local self-government bodies, legislation, municipal service.

Правовые основы муниципальной службы и отбора на муниципальную службу в Российской Федерации составляют основные нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты. Каждый из них устанавливает общие правовые, финансово-экономические, территориальные, организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Согласно Конституции Российской Федерации, муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью и требует своего правового регулирования. Основываясь на Федеральных законах, можно выдвинуть предположение, что у законодателей ещё есть возможности в вопросах совершенствования нормативно-правовых основ процессов прохождения государственной и муниципальной службы.

Однако, в результате принятия нового Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», многие положения которого могут вступить в силу уже с начала 2023 года, система местного самоуправления будет регламентироваться на всей территории. Принятие данного закона, на наш взгляд, может привести к ряду кадровых проблем органов местного самоуправления.

Необходимость реформирования методов отбора на муниципальную службу подтверждается многочисленными проблемами. В настоящее время на муниципальную службу идут с целью иметь власть и возможность иметь дополнительный, не всегда чистый, заработок с использованием своего должностного положения. Но благодаря конкурсному отбору, не каждый человек способен поступить на службу, но всё же есть люди, которые пытаются избежать конкурсного отбора или имитировать процесс проведения конкурса. Неоднократно бывают случаи, когда комиссия уже знает, что среди претендентов на вакантную должность муниципальной службы есть «нужные люди», которые должны победить.

Другой случай, когда органы местного управления целенаправленно пытаются скрыть замещение вакантной должности на муниципальной службе. По решению руководителя конкурс не объявляется и на вакантную должность назначается «удобный» кандидат. Фактически теряется смысл самих конкурсных процедур. Как в целом это происходит? Выбираются «подставные» кандидаты, проводится формальный конкурс на замещение должности и оглашаются результаты, где победителем

является «тот самый» кандидат. Основными целями данной деятельности руководителей органов местного самоуправления является формирование закрытой системы муниципальной службы и желание сформировать состав муниципальных служащих, удобный конкретному должностному лицу.

Единственный способ, чтобы решить данные проблемы — это ужесточение контроля за процессом проведения конкурсного отбора со стороны надзорных органов, а также институтов гражданского общества и совершенствование нормативно-правовых основ процесса отбора на муниципальную службу

Впрочем, ни один из предложенных и действующих нормативно-правовых актов не акцентирует внимание на совершенствование отбора на муниципальную службу, предлагая использование новых методов отбора. Стоит отметить зарубежный опыт формирования кадрового потенциала муниципальных образований. Там начинает складываться новая модель отбора персонала, в которой кандидаты рассматриваются на предмет их соответствия требованиям рабочего места, организации в целом, ее традициям, культуре. Особое внимание уделяется таким критериям как деловые качества, профессионализм, физические характеристики, тип личности кандидата, его потенциальные возможности. Чем яснее муниципальные служащие будут представлять себе конкретную цель отбора персонала и конкурса, тем успешнее будет работа кадровой службы.

Таким образом, следует предложить несколько направлений совершенствования нормативно-правовых основ отбора на муниципальную службу. Требуется учитывать специфику каждой должности муниципаль-

ной службы, набор полномочий, уровень ответственности, отчетности и нагрузки. Тем самым необходима дифференциация способов, методов отбора и вступительных испытаний для муниципальных служащих. В дополнение положительно повлияло бы внедрение новых принципов кадровой политики, которые, в свою очередь, позволили создавать максимально честный и прозрачный процесс конкурсного отбора. Чем больше усилий будет вложено на этапе отбора муниципальных служащих, тем легче будет сложена работа муниципальных служащих в достижении эффективного состояния местного самоуправления.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.11.2021 г.)
2. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ [Электронный ресурс]: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 15.02.2022 г.)
3. Ручкин А.В., Юрченко Н.А. Анализ и оценка методов отбора персонала на муниципальную службу: опыт социологического исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. №3 (28). [Электронный ресурс]: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-i-otsenka-metodov-otbora-personala-na-munitsipalnuyu-sluzhbu-opyt-sotsiologicheskogo-issledovaniya> (дата обращения: 24.11.2021).
4. Сокол Н.Ю. Выпускная квалификационная работа «Кадровый потенциал муниципальной службы: анализ состояния перспективы развития» [Электронный ресурс]: https://elar.rsvpu.ru/bitstream/123456789/13937/1/RSVPU_2016_320.pdf (дата обращения: 23.11.2021)

**ОПРОСЫ НАСЕЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(ПО МАТЕРИАЛАМ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Абрашкин Михаил Сергеевич

*Технологический университет, доцент кафедры Управления,
член Муниципальной общественной палаты городского округа
Королев Московской области*

Шутова Татьяна Валерьевна

Технологический университет, доцент кафедры Управления

Аннотация. Проведено исследование нормативно-правового регулирования опросов населения муниципальных образований. Выявлены подходы, инструментарий и особенности их проведения на территории Московской области. Дано обоснование основных проблем проведения опросов, связанных с источниками информирования населения и повышением их вовлеченности в решении проблем муниципальных образований

Ключевые слова: опросы населения, муниципальное образование, местное самоуправление, муниципальное право

**POPULATION SURVEYS AS A TOOL
TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT BODIES (BASED
ON MATERIALS FROM THE MOSCOW REGION)**

Abrashkin M.S.

*LEONOV Moscow Region University of Technology, Doctor of Economics,
Associate Professor of the Department of Management*

Shutova T.V.

*LEONOV Moscow Region University of Technology, Candidate of Economics,
Associate Professor of the Department of Management*

Abstract. A study of the legal regulation of surveys of the population of municipalities has been carried out. Approaches, tools and features of their implementation on the territory of the Moscow region have been identified. The substantiation of the main problems of conducting surveys related to the sources of informing the population and increasing their involvement in solving the problems of municipalities is given.

Key words: population surveys, municipality, local self-government, municipal law

Эффективность государственной и местной власти определяется эффективностью социального партнерства власти и населения. К сожалению, на законодательном уровне в Московской области существенно упрощены процедуры получения информации о мнении населения по ряду социально значимых вопросов. Так, например, при преобразовании муниципальных образований учет мнения населения сводился к публичным слушаниям, а решение о подобных преобразованиях принимались советами депутатов, хотя положения 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» дают возможность использования такого инструмента как опрос граждан [3].

Под опросом граждан следует понимать инструмент выявления их мнения по каким-либо вопросам местного значения и по результатам проведения которого, органы местного самоуправления должны принимать решения. Участие в опросе носит принцип прямого и равного права. Таким образом гражданин может принять участие в опросе один раз и не может проголосовать за кого-либо. В опросах могут принимать участие только те граждане, которые наделены избирательным правом, а также те, кто проживает в данном муниципальном образовании. Какие-либо ограничения и дис-

креционные признаки (возраст, пол, раса, национальность и т.д.) не допускаются. В тоже время в ряде субъектов Российской Федерации допускается участие иностранных граждан, временно проживающих на территории муниципального образования [1].

В 131 ФЗ [3] в ст. 14–16 прописаны вопросы местного значения, однако указанные статьи не предполагают учета предварительного мнения по данным вопросам, в свою очередь они выносятся на публичные слушание или решения по ним принимают соответствующие органы местного самоуправления. Критерием необходимости опросов жителей выступает потребность уточнения их позиций по вопросам жизнедеятельности муниципалитета. Опросы проводятся на принципах гласности, публичности и открытости. Поэтому их результатами являются публичными и размещаются по установленным уставом муниципального образования информационным каналам. В целом, механизм проведения опросов определяется представительными органами местного самоуправления. В нормативно-правовых актах указываются сроки проведения опросов, цели, инструментарий, форма опросного листа, даются методические пояснения. Обязательным элементом является минимальное пороговое значение числа участников опроса и их информирование не менее чем за 10 дней до его проведения.

К сожалению, из-за определенных бюджетных ограничений опросы граждан как инструмент муниципального права используется весьма редко. Отдельные его элементы используют федеральные и региональные сайты. Опрос граждан дает возможность анализа общественного мнения, определить градус общественной напря-

женности по различным вопросам. И, как следствие, позволяет повысить качество реализации приоритетов региональной и муниципальной политики.

В Московской области 60 муниципальных образований. В каждом из них с различной периодичностью проводятся опросы, как правило, по наиболее острым вопросам. Например, в г.о. Королев, г.о. Мытищи, г.о. Пушкино и др. в период с 2015–2020 гг. проводились масштабные опросы населения на предмет благоустройства территорий и их архитектурного облика. Локальные опросы, не регламентированные нормативными актами местного самоуправления, проводятся чаще в социальных сетях или с использованием региональных сервисов и порталов. В основном их целью является установление приоритетов в расходовании бюджетных средств на те или иные вопросы жизнеобеспечения или благоустройства муниципальных образований.

В соответствии с федеральным законодательством ежегодно проводится опрос на предмет эффективности деятельности органов местного самоуправления, который регламентируется Указом Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [2], который предполагает перечень показателей, среди которых присутствует и степень удовлетворенности населения органами местного самоуправления. Его концепция представлена на рис. 1.

Опросы населения проводятся как с применением информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, так и в виде социологического опросов. Их результаты ежегодно публикуются на сайте Правительства Московской области.

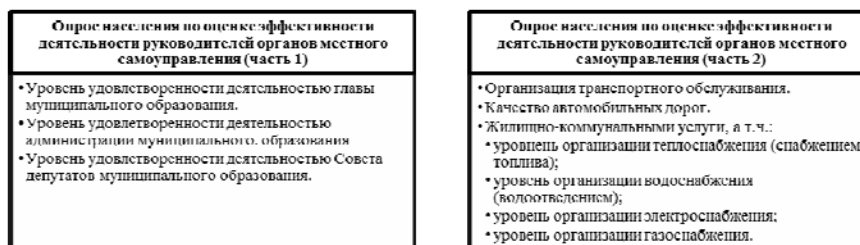


Рис. 1. Концепция опроса населения по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления

Органы исполнительной власти Московской области систематически ведут работы по повышению информирования населения о различных вопросах жизнедеятельности региона. С 2018 года функционирует Центр управления регионом, где работают свыше 100 сотрудников, которые предельно оперативно отвечают на обращения граждан. Каналами обращений являются: 1) портал «Добродел»; 2) горячая линия губернатора; 3) профильные ведомства; 4) социальные сети.

Опросы на территории муниципальных образований проводятся не часто. К числу проблем и узких мест в расширении данного инструмента в местном самоуправлении Московской области следует отнести следующие: 1) высокий удельный вес лиц старшего поколения, которым сложно получать информацию из сети интернет; 2) ограниченность бюджетных средств на проведение опросов; 3) несовершенство системы информирования граждан об опросе.

Решением обозначенных проблем и повышение результативности использования опросов населения в Московской области являются совершенствующие механизмы их организации и проведения, которые включают следующие компоненты: 1) ввести обязательный,

унифицированный раздел на сайтах и информационных порталах органов местного самоуправления с опросами граждан, где будут указаны как планируемые, так и результаты уже проведенных опросов; 2) вовлечение населения в деятельность органов местного самоуправления по средствам взаимодействия с городскими информационными порталами, которые не являются муниципальными; 3) проведение политики активного вовлечения населения в деятельность муниципального образования, в том числе за счет дополнительного регионального финансирования мероприятий, связанных с опросами граждан.

Таким образом, в целом требуется совершенствовать информационную политику муниципальных образований, повышать степень открытости, количество и качество информации. Имеется необходимость развития инструментов информирования населения, в первую очередь по наиболее острым вопросам жизнеобеспечения территории. Однако, сейчас подобная информация распространяется через Интернет, задействуя только отдельные категории населения.

Список литературы:

1. Антошин В.В., Астратова С.В., Захаров И.В. К вопросу о правовом регулировании и практике проведения опроса граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 2 (31). С. 17–29.
2. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ВОПРОСАМ КОНТРОЛЯ
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ
ИХ КОМПЕТЕНЦИИ**

Джимбиев Андрей Витальевич

*Российский университет дружбы народов, юридический институт,
аспирант кафедры муниципального права*

Аннотация. В статье рассмотрены судебные акты по вопросам контроля над органами местного самоуправления в сфере выполнения ими отдельных государственных полномочий; проанализированы критерии законности и целесообразности выполнения отдельных государственных полномочий.

Ключевые слова: Конституционный Суд, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, контроль, надзор

**LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
ON ISSUES OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN TERMS OF THEIR COMPETENCE**

Dzhimbiev Andrey V.

*Peoples' Friendship University of Russia, Law Institute,
Department of Municipal Law, PhD student*

Abstract. The article deals with judicial acts on issues of control over local self-government bodies in the sphere of their implementation of certain state powers; analyzed the criteria for the legality and expediency of the implementation of certain state powers.

Keywords: Constitutional Court, local self-government bodies, issues of local importance, separate state powers, control, supervision

Органы местного самоуправления, будучи интегрированы в единую систему публичной власти, выполняют самые разнообразные полномочия. Как известно, основой их компетенции выступают вопросы местного значения, которые должны выполняться исключительно ими. Другой частью публичных функций являются отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Также выделяются полномочия, не отнесённые к вопросам местного значения, которые органы местного самоуправления вправе принимать к своему ведению. Как видно, их участие в государственном строительстве довольно значительно и разнопланово.

Однако на практике и в науке конституционного права существует немало спорных вопросов, связанных с исполнением органами местного самоуправления своих полномочий. Одним из таких неоднозначных моментов выступает необходимость обеспечения контроля за ними. Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный суд) как орган конституционного контроля, обеспечивающий верховенство Конституции Российской Федерации (далее — Конституция) не мог обойти своим вниманием такой аспект статуса органов местного самоуправления. Это подтверждается наличием ряда устойчивых правовых позиций. Так, в Постановлении Конституционного Суда от 30.11.2000 № 15-П среди ряда вопросов им был рассмотрен момент, связанный с контролем со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации за выполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В отличие от вопросов местного значения (которые, по мнению Конститу-

ционного Суда, подлежат контролю исключительно с точки зрения законности), их исполнение контролируется и с точки зрения законности и целесообразности (учитывая, что именно региональные органы выделяют на это соответствующее финансирование). Однако Конституционный Суд постановил, что провозглашение в Уставе Курской области общего принципа контроля над органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации без каких-либо видимых ограничений не соответствует конституционному принципу самостоятельности органов местного самоуправления.

Стоит отметить, что в эпоху становления местного самоуправления, когда отсутствовало чёткое понимание структуры публичной власти, территориальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации фактически осуществляли полномочия органов местного самоуправления, а контроль за ними осуществлялся вышестоящими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда от 15.01.1998 № 3-П подвергнуто критике вхождение местных администраций, главы которых назначались Главой Республики Коми и были ответственны перед ним, в систему органов исполнительной власти Республики Коми. В частности, он признал недопустимым решение органами исполнительной власти субъектов вопросов местного значения, иначе бы самостоятельность органов местного самоуправления была бы нивелирована, а все исполнительно-распорядительные функции оказались бы в руках региональных органов власти. В таком случае местное самоуправление было бы простой формальностью,

что не соответствовало бы статье 12 Конституции, а контроль за осуществлением власти на местах носил бы сугубо административный характер. В схожем деле Конституционный Суд также напомнил, что передача органами государственной власти отдельных государственных полномочий не должна приводить к превращению органов местного самоуправления в органы государственной власти (Постановление Конституционного Суда от 24.01.1997 № 1-П). Так, право отмены органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации актов органов местного самоуправления по причине незаконности и нецелесообразности противоречит конституционной модели местного самоуправления и ставит в том числе местные представительные органы в фактическое административное подчинение региональной администрации (таким образом, помимо принципа самостоятельности, также нарушается право органов местного самоуправления на судебную защиту, гарантированное статьёй 133 Конституции).

В другом деле Конституционному Суду было необходимо оценить участие органов государственной власти субъектов в формировании органов местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П). Так, Конституционным Судом был поддержан аргумент о заинтересованности властей Иркутской области в более эффективном выполнении довольно большого числа публичных функций городского округа, являющегося административным центром субъекта Российской Федерации, в связи с чем определение конкретной процедуры формирования его органов местного самоуправления относится к компетенции органов государственной вла-

сти регионов. Таким образом, можно предположить, что, по сути, категории вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий для административных центров субъектов Российской Федерации постепенно сближаются и выступают обоснованием для установления более тесных кадровых связей с региональными властями.

Принципы взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения обеспечения финансовой дисциплины и ответственности за выполнение полномочий также рассматривались Конституционным Судом. В Постановлении Конституционного Суда от 18.07.2018 № 33-П был проанализирован ещё один аспект особого правового положения административных центров субъектов Российской Федерации. Так, для эффективного выполнения такими муниципальными образованияами своих полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны предоставлять меры финансовой поддержки, предусмотренные законом о бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации, для выполнения функции административных центров в полном объёме. В противном случае возможно взыскание предусмотренных в региональном бюджете средств в судебном порядке. Однако, по мнению Суда, это не освобождает органы местного самоуправления от ответственности за нарушение финансовой дисциплины. В самом деле, наличие таких средств влияния крайне важно с точки зрения финансового контроля и своевременного исполнения планов по развитию административного центра субъекта Российской Федерации как регионального инфраструктурного центра.

Таким образом, наличие эффективного контроля за органами местного самоуправления является необходимым элементом государственной политики в системе единой публичной власти. Однако нужно различать критерии законности и целесообразности. Если применение первого возможно в любом случае (разумеется, при соблюдении предусмотренных законом процедур и наличии механизма судебного контроля), то критерий целесообразности не является столь однозначным. С одной стороны, он, безусловно, подлежит учёту при анализе механизмов контроля за отдельными государственными полномочиями, переданными органами государственной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления. Однако стоит сказать, что при проверке актов местных органов власти суды будут вынуждены прибегать к фактическому анализу их действий (например, эффективность мер, на которые выделялись бюджетные средства) для оценки их законности. Поэтому, находясь в тесной взаимосвязи, эти критерии нуждаются в дальнейшей теоретической проработке, для которой на данном этапе Конституционный Суд уже сделал немало.

РАЗДЕЛ II

СТАТЬИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ-СТУДЕНТОВ

Глава 1

Реформа местного самоуправления

АНАЛИЗ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОПРОЕКТА № 40361-8 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»

Данилин Сергей Сергеевич

*Московский городской университет управления
Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова, бакалавр
E-mail: DanilinSSMGUUPM@yandex.ru*

Аннотация. Конституционная реформа и ряд практических и правовых пробелов в правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления послужили основаниями для внесения в ГД РФ Российской Федерации законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Автором производится анализ положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и внесенного в Государственную Думу законопроекта с целью рассмотрения изменений в правовом статусе и полномочиях представительных органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная реформа, представительные органы муниципального образования.

**LEGAL STATUS ANALYSIS REPRESENTATIVE
BODIES ON THE EXAMPLE OF DRAFT LAW
NO. 40361-8 «ON THE GENERAL PRINCIPLES
OF THE ORGANIZATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM
OF PUBLIC AUTHORITY»**

Danilin Sergey Sergeevich

Bachelor's Degree from Moscow Metropolitan Governance

Yury Luzhkov University

E-mail: DanilinSSMGUUPM@yandex.ru

Abstract. The constitutional reform and a number of practical and legal gaps in the legal regulation of the activities of local self-government bodies served as the basis for the introduction of draft Law No. 40361-8 “On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority” to the State Duma of the SF of the Russian Federation. The author analyzes the provisions of the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” No. 131-FZ and the draft law submitted to the State Duma in order to consider changes in the legal status and powers of representative bodies of local self-government.

Keywords: local self-government, constitutional reform, representative bodies of municipal formation.

В 2020 году по инициативе президента Российской Федерации в Российской Федерации была проведена масштабная конституционная реформа, которая внесла ряд политических, экономических и социальных преобразований в жизнь россиян. Так, указанные поправки затронули и статус органов местного самоуправления.

Это и другие обстоятельства послужили основаниями для разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона № 40361-8 «Об органах местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее законопроект).

Законопроект существенным образом меняет подходы к представительным органам муниципального образования (далее представительные органы), изменяет систему формирования, полномочия и другие аспекты.

Все изменения, которые затронут статус представительных органов можно разделить на 3 категории: структурные, изменения в сфере полномочий и порядка формирования и иные изменения. Рассмотрим каждую категорию и проанализируем их влияние на представительные органы.

Структурные изменения. Авторы законопроекта сделали акцент над понятийным аппаратом и разработали определение представительного органа. Под представительным органом понимается орган, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах [2]. На первый взгляд покажется, что это определение не содержит в себе большой смысловой нагрузки, но на самом деле законодатель таким образом закрепляет единственный возможный порядок формирования представительного органа.

Изменения затронули и структуру закона. Так на смену главе 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» приходит глава 3 «Организационные основы местного самоуправления». Отличие прослеживается не только в изменении названия, но и в структуре: новая редакция удобна для восприятия, уменьшено кол-во отсылочных норм.

Завершает структурные изменения норма о системе органов муниципального образования. В ч.1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ «Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131-ФЗ) закреплена возможность

вхождения в систему органов иных выборных лиц. Законопроект же исключает возможность участия в муниципальном образовании иных лиц. Указанное изменение является положительным, так как на практике данная возможность использовалась крайне редко [3].

Изменения в сфере полномочий и порядка формирования. Как упоминалось ранее законопроект закрепляет единственный способ формирования представительных органов — через муниципальные выборы. Однако, кроме этого, теперь запрещается вхождение глав сельских поселений и других территориальных единиц в состав представительных органов округа или района.

На смену двухуровневой системе приходит одноуровневая система. И по мнению Карташовой М.Н. это изменение создаст реальную борьбу на муниципальных выборах, повысит эффективность работы депутатов [3].

Речь идёт об ликвидации представительных органов в сельских и городских поселениях и наличии органов только на уровне муниципального района или округа. Указанное решение является положительным поскольку наличие двухуровневой системы не оправдало себя ни с экономической, ни с функциональной точки зрения.

Новая редакция лишает представительных органов полномочий в сфере определения порядка участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве. Правильно это или нет — вопрос дискуссионный.

Завершает данную группу изменений поправка в ч. 3 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ. Так законопроект вводит новый механизм правового регулирования порядка формирования, полномочий, сроков полномочий подотчетности представительных органов. Действующий закон закреп-

ляет правило, где данные вопросы регулируются законом субъекта и в исключениях уставом муниципального образования [1]. На смену приходит новая формулировка. Теперь по общему правилу данные аспекты регулируются уставом, но в тоже время исключительных случаях допускается применение закона субъекта.

Иные изменения. Законопроект закрепляет триаду муниципальных органов, которые обладают статусом юр. лица: контрольно-счетный орган, местная администрация, представительный орган. Наделение представительного органа стало возможным благодаря ликвидации представительных органов сельских и городских поселений. Эта поправка позволит органам быть активными участниками гражданско-правовых отношений и более активно взаимодействовать с органами государственной власти.

Проект Федерального закона делегирует дополнительные полномочия в регулировании порядка деятельности фракций. Если ФЗ № 131-ФЗ наделял субъекта Российской Федерации полномочиями в утверждении порядка деятельности фракций, то теперь это прерогатива самого представительного органа.

Незначительные изменения коснулись и численности депутатов представительного органа. В ч. 7 ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ закреплялась минимальная численность депутатов в представительном органе, которая для муниципального района была равна 15 [1]. Законопроект сводит данную норму на нет, оставляя лишь минимальный порог для представительных органов внутригородских территорий города федерального значения.

Резюмируя всё вышесказанное, отметим, что указанные новеллы носят положительный окрас и не ставят

цели лишить органов местного самоуправления самостоятельности и полномочий или отдалить их от населения. По справедливому заключению Клишаса А.А. целью данного законопроекта является создание 3-его уровня публичной власти — муниципального, ведь и органы государственной власти и муниципальные органы преследуют единую цель: повышение уровня благосостояния граждан Российской Федерации [3].

На сегодняшний день ФЗ № 131-ФЗ можно смело назвать «чемпионом по поправкам», но это не главное. Главное заключается в том, что сегодня в Российской Федерации существует 176 Федеральных законов, которые затрагивают органы местного самоуправления. Муниципалам необходим профильный закон, который будет иметь приоритет над другими в муниципально-правовых отношениях.

Эти и другие проблемы можно решить только через принятие нового Федерального закона, который восполнит пробелы в законодательстве и повысит значение местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.
2. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.
3. Материалы заседания на тему: «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов» // Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2021. 103 с.

ИЗМЕНЕНИЕ ПОНЯТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Козлова Алина Николаевна

*Северо-Западный институт (филиала)
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), студентка 2 курса*

Научный руководитель:

Груздева Ирина Валентиновна

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного института (филиала)
Университета им. О.Е.Кутафина (МГЮА)*

Аннотация. В статье дана оценка новому понятию местного самоуправления, представленного в проекте Федерального закона № 40361-8, а также рассмотрены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации касаясь роли местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная реформа; понятие местного самоуправления.

CHANGING THE CONCEPT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM

Kozlova Alina Nikolaevna

*2nd year student of the North-Western Institute (branch)
O. E. Kutafin University (MSLA)*

Scientific supervisor:

Gruzdeva Irina Valentinovna

associate professor of the Department of State and Legal Disciplines

Abstract. The article evaluates the new concept of local self-government presented in the draft Federal Law No. 40361-8, and also examines the legal

positions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the role of local self-government.

Keywords: local self-government; municipal reform; the concept of local self-government

16 декабря 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который ознаменовал проведение масштабной реформы местного самоуправления. Данная реформа затронула в том числе и фундаментальные моменты, а именно понятие местного самоуправления, в корне изменив его содержание. Наиболее ярко бросается в глаза то, как теперь авторы законопроекта раскрывают понятие местного самоуправления: «форма народовластия» (в действующем ФЗ №-131) сменяется на «форму самоорганизации граждан». Автор настоящей статьи отрицательно относится к такой формулировке, поскольку: 1) утрачивается смысл местного самоуправления как основы конституционного строя, так как в ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации установлено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления; 2) происходит низведение местного самоуправления до уровня территориального общественного самоуправления [3], что в свою очередь приводит к слиянию местного самоуправления в целом с его организационно-правовыми формами, которые и так закреплены в Законе. Необходимо отметить, что еще в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П местное самоуправление рассматривалось как уровень публичной власти, находя-

щийся в единстве с государственной властью [1]. Уже в 2015 году судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарь в своем мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П отмечал высокий уровень интеграции муниципальных районов и городских округов в систему государственно-властных отношений [2].

В новом определении отсутствует словосочетание «исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций». Это в свою очередь негативно отражается на определении сущности местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня осуществления власти. Ведь каждый этнос культурно уникален, следовательно, имеет собственные интересы, которые необходимо особым образом реализовывать и согласовывать между собой в рамках местного самоуправления [4]. Также автор полагает, что исключение местных традиций из легального понятия местного самоуправления может создать проблему для дальнейшего развития такого особого источника муниципального права как обычай, содержание которого как раз-таки и составляет система сложившихся местных традиций на территории, например, коренных малочисленных народов и позволяющая регулировать их отношения. Таким образом, понятие местного самоуправления в законопроекте видится не только неудачным, но и несущим в себе угрозу подрыва местного самоуправления как демократического института.

Список литературы:

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Уд-

муртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 03.02.1997, № 5, ст. 708.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 N 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.12.2015, № 50, ст. 7226.

3. Технократизация местного самоуправления, URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya (дата обращения — 11.04.2022)

4. *Усманова Р.М., Усманов А.К.* Проблемы учета исторических и иных местных традиций при реализации муниципальных интересов // *Международный научно-исследовательский журнал*, 2014. С.94

ВОПРОС ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Комарова Ева Андреевна

*Северо-Западный институт (филиал) Университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), студентка*

Научный руководитель:

Груздева Ирина Валентиновна

*Северо-Западного института (филиала)
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) доцент,
Заслуженный юрист Российской Федерации*

Аннотация. В работе проводится анализ нормативно-правовых актов, подтверждающих факт функционального единства публичной власти и самоуправления исходя из сущности положений Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, функциональное единство.

THE QUESTION OF THE FUNCTIONAL UNITY OF PUBLIC POWER AND SELF-GOVERNMENT

Komarova Yeva Andreevna

*North-western institute (branch)
of the Kutafin University (MSAL), student*

Scientific supervisor:

Gruzdeva Irina Valentinovna

*North-western institute (branch) of the Kutafin University (MSAL),
Docent, Honored Lawyer of the Russian Federation*

Abstract. The paper analyzes the normative legal acts confirming the fact of the functional unity of public authority and self-government based on the essence of the provisions of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: local government, public power, functional unity.

Принцип единой системы публичной власти с момента внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году стал ключевым вопросом взаимодействия между государственной властью и органами местного самоуправления. Учитывая, что муниципальная власть является первичным уровнем осуществления власти населения, законодатель тем самым не исключил единоличное функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующей территории, а создал необходимые условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития государства. Объединяя их в понятие «публичная власть» в статье 67 Конституции Российской Федерации, не были нарушены положения статьи 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления [1], так как вследствие внесения поправок в Основной закон, была признана возможность согласованной деятельности органов на основе координации, сотрудничества, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти.

Помимо того, в ст. 19 Федерального закона № 131 указано, что органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями [2], что предполагает организационное взаимодействие публичной власти с целью эффективного решения общих задач в границах муниципальных образований.

В пункте 4 статьи 34 Федерального закона № 131 определено разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти, но согласно Постановлению Конституционного Суда

Российской Федерации N 32-П они выполняют функции публичной власти [3];

В пункте 2.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П заключено, что суверенную власть народ Российской Федерации вправе осуществлять в двух формах: непосредственно и (или) через органы публичной власти [4], то есть граждане, осуществляя муниципальную власть, также участвуют в управлении делами государства;

Из п. 3.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 32-П можно сделать вывод, что Конституция Российской Федерации признаёт ценности разных диспозитивных форм сотрудничества между уровнями публичной власти [2]. То есть органы местного самоуправления могут влиять на формирование органов государственной власти. Это предопределяет их единство функционального взаимодействия.

Права и свободы человека и гражданина определяют назначение работы всех органов власти. Все региональные органы и органы местного самоуправления имеют множество критериев эффективности в своей работе. Но именно права и законные интересы населения являются «высшим» критерием. Служение обществу является прямым назначением публичной власти. На этот ориентир следует опираться в дискуссиях об оптимальном распределении компетенции регионов и муниципалитетов, организации их взаимодействия.

Нормы Конституции Российской Федерации определяют, что публичная власть распространяется на всю территорию государства, функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Основным законом Российской Федерации.

Таким образом, закрепление в главе 8 Конституции Российской Федерации и научное признание сущностного единства публичной власти в отношениях между регионами и муниципалитетами позволяет выстраивать их эффективное взаимодействие.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021).
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.2014 N 32-П.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.2010 N 12-П.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Огрин Сергей Сергеевич

Высшая школа экономики, студент (магистратура)

Аннотация. В статье анализируется соотношение понятий «местное самоуправление», «публичная власть» и «единая система публичной власти», а также роль и место местного самоуправления в системе публичной власти

Ключевые слова: местное самоуправление, публичная власть, единая система публичной власти, государственная власть, муниципальная власть, принцип самостоятельности.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

Ogrin Sergey Sergeevich

*National Research University «Higher School of Economics»,
Student (Master's Programme)*

Abstract. The article analyzes the relationship between the concepts of “local government”, “public authority” and “unified system of public authority”, as well as the role and place of local government in the system of public authority.

Keywords: local government, public authority, unified system of public authority, state authority, municipal authority, independence principle

Современный этап развития отечественного местного самоуправления корректнее всего отсчитывать с принятия современной Конституции Российской Федерации в 1993 года, которая составляет базовую правовую основу данного института в России. В главе 1 «Основы конституционного строя» наиболее важные для местного самоуправления положения закреплены в статьях 3 и 12.

Часть 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации закрепила, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное положение неразрывно связано с остальными нормами статьи 3, закрепляющими принцип народовластия.

Публичную власть можно охарактеризовать как власть, выделенную из общества и не совпадающая с ним. То есть в отличие от догосударственного общества, где субъект и объект управления совпадали, с образованием государства управление стало осуществляться группой субъектов, которая не совпадала полностью с объектом управления в лице общества. В связи с этим именно наличие публичной власти считается одним из главных признаков государства [3].

Так как на территории Российской Федерации власть подобного рода осуществляется рядом органов публичной власти, которые разделены на государственные и муниципальные, то позиция, что они едины в рамках публичной власти (т.е. составляют ту самую «систему») представляется обоснованной, так как отражает объективно существующие основы их существования (публичная власть как явления общественной жизни), но при этом не отрицает особенностей их взаимодействия друг с другом, не противореча сама по себе отражённой в Конституции идее самостоятельности муниципальной власти как одной из гарантий соблюдения прав и свобод населения.

Местное самоуправление является одним из двух составляющих единой системы публичной власти, в которую также входит государственная власть (которую, в свою очередь, можно разделить на федеральную и реги-

ональную). Их объединение в рамках данной системы носит прежде всего функциональный, а не организационный характер, хоть и не исключает регулирование определённых вопросов местного самоуправления со стороны государственной власти, которое, однако, исходит из сущности самого местного самоуправления и не связано с введением данного понятия.

Для характеристики данного подхода также иногда используют термин «разумная централизация». Его содержание включает в себя признание государства и местного самоуправления как элементов народовластия в России. Данные элементы в определённой степени обособлены, но в то же время государство может вмешиваться в деятельность местного самоуправления и усиливать его регулирование (в этом и выражается централизация), когда это необходимо для соблюдения общественных интересов. Однако данное вмешательство должно происходить лишь в случае обоснованной необходимости и при условии строгого соблюдения принципа законности и целесообразности [5].

Современные хозяйственные отношения создают объективные предпосылки для более тесного сотрудничества между государственной и муниципальной властью. Особенно ярко это заметно в настоящее время на примере реализации в России национальных проектов, значительная часть работы по которым лежит на региональных властях и местном самоуправлении. Определённая координация их действий является необходимым условием для успешного функционирования. Но в то же время нельзя вопреки положениям Конституции и законодательства превращать местное самоуправление в своего рода продолжение государствен-

ной власти на местах (сама по себе такая модель имеет право на существование, но в рамках отечественного права она неконституционна). Поэтому не менее важным является самостоятельное сотрудничество муниципалитетов как между собой, так и с органами государственной власти.

Особенностью положения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти в России является дуализм в смысле сочетания публично-властного начала и общественно-властного начала (то есть реализована дуалистическая концепция местного самоуправления). Отечественное право стоит на позиции публично-властного характера местного самоуправления, что сближает его с государственной властью [1][2]. В связи с этим государственная власть определяет общие принципы организации органов местного самоуправления, определять виды муниципальных образований, передавать отдельные полномочия и т.д. Как уже было отмечено ранее, на практике, круг возможностей участия государственной власти в делах муниципальной власти крайне широк и даже характеризуется многими экспертами как чрезмерный (например: немало споров вызывает участие высшего должностного лица субъекта в формировании конкурсной комиссии). Тем не менее, нельзя отрицать, что схожесть природы государственной и муниципальной власти действительно создаёт предпосылки для установления определённой подконтрольности последней.

Именно сточки зрения публично-правового начала осуществляется взаимодействие государственной и муниципальной власти в рамках системы публичной власти. При этом общественно-властное начало муници-

пальной власти нуждается в самостоятельности от государственной власти для своего полноценного функционирования. В связи с этим необходимо соблюдение самостоятельности местного самоуправления в тех рамках, в которых не требуется вмешательство государственной власти. Говоря же о рамках, в которых вмешательство государства необходимо, важно соблюдать подход «разумной централизации», так как только с его соблюдением можно осуществлять усиление государственного регулирования местного самоуправления с сохранением независимости последнего.

Таким образом, сама по себе концепция единой системы публичной власти не несёт опасности для самостоятельности местного самоуправления. Однако важно гарантировать соблюдение принципа самостоятельности от чрезмерно широкой трактовки данного единства как законодателем, так и правоприменителем.

Список литературы:

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.11.2021 № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А. Афиногенова, В.А. Вольского и других»

3. Энгельс Фридрих. Анти-Дюринг; Происхождение семьи, частной собственности и государства: // [отв. ред. Т.А. Николаева]. Москва: АСТ, ОГИЗ, сор. 2021. С. 635

4. Олег Александрович Кожевников, Александр Алексеевич Ларичев, Николай Леонидович Пешин и др.; под редакцией доктора юридических наук, профессора Л.Т. Чихладзе [и др.]. Местное самоуправление в единой системе публичной власти : вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : монография / Москва : ЮНИТИ, 2020. 343 с

5. Chikhladze, L.T., Larichev, A.A. (2020) The dualistic model and “rational centralization” as factors of the effective functioning of local government within the Russian public authority mechanism. RUDN Journal of Law. 24 (2), pp. 233–251.

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С 2020 ГОДА

Сюзева Софья Максимовна

*Московский городской университет управления
Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова, студентка*

Аннотация. Данная статья посвящена основным нововведениям, которые будут привнесены в случае принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Ключевые слова: реформа системы муниципального самоуправления, реформирование, новые тенденции в муниципальном праве, законопроект.

NEW TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SINCE 2020

Suzeva Sofya Maksimovna

Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, student

Abstract. This article is devoted to the main innovations that will be introduced into the Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 “On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation”.

Keywords: reform of the municipal self-government system, reform, new trends in municipal law, draft law.

В 2020 году в нашей стране была проведена конституционная реформа и окончательно назрел вопрос о необходимости реформирования всей системы муниципального самоуправления. И 16 декабря 2021 года сенатор Андрей Клишас и председатель Комитета Госдумы по госстроительству и законодательству Павел Крашенинников внесли в Государственную Думу проект феде-

рального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]. Данный законопроект вызвал неоднозначную реакцию общественности и много критики. В своей статье постараюсь поведать о новых тенденциях в муниципальном праве, которые намечаются благодаря реформации.

Считаю важным начать именно с конституционной реформы 2020 года. Важной концептуальной идеей мне видится «конституционная легитимация» федеральных законов. Впервые данный термин предложила Т.Я. Хабриева, сопредседатель рабочей группы по конституционным поправкам. Она вводит данный термин для обозначения законодательных норм, которые стали частью конституционных правоположений. Конституционная легитимация также распространилась и на некоторые положения подзаконных актов, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации [7]. Данный процесс четко отражает тенденцию, которая наметилась, а именно то, что государство планирует построить новое самоуправление в новых реалиях.

В Конституции в статье 12 четко прописано, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Из этого следует, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Однако Конституционный Суд еще в 1997 году в Постановлении от 24 января 1997 г. №1-П [2] рассматривал местное самоуправление именно как уровень публичной власти. Это одно из подтверждений того, что местное самоуправление на пути включения в систему публичной власти и уже давно. Также важно упомянуть, что немало споров возникает о положении местного са-

моуправления. На практике мы видим, что местное самоуправление и государственная власть находятся в тесной связи. Об этом я упоминала в своей статье «Дуалистическая модель местного самоуправления» [4]

Однако в противовес идеи зависимости местного самоуправления выдвигалась ст. 12 Конституции, которая закрепляет два принципа:

а) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;

б) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [1].

Таким образом, читая законопроект, мы видим новое переосмысление роли местного самоуправления в системе государства. В законопроекте, по моему мнению, авторы представляют местное самоуправление, как часть публичной власти. Раскрывая понятие «местное самоуправление», авторы законопроекта предлагают рассматривать его не как форму народовластия (как в Федеральном законе № 131-ФЗ [5]), а как форму самоорганизации граждан (статья 1 часть 1 Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [3]).

Перейдем к рассмотрению перехода на одноуровневую модель местного самоуправления. Логичным будет после того, как примут новый федеральный закон необходимо будет провести территориальную реорганизацию местного самоуправления. Теоретики местного самоуправления предполагают следующее деление на виды: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

До 2015–2017 гг. сохранялся «поселенческий принцип» организации местного самоуправления. Этот принцип лежал в основе прошлой реформы местного самоуправления (2005–2007 гг.), за которую тогда отвечал Дмитрий Козак.

В 2015–2017 гг. в регионах активизировался процесс укрупнения муниципальных образований и преобразования двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую (путем образования городских округов). При том, что легализация таких трансформаций произошла только в 2017 году, когда был принят Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]. Уместно сказать о том, что регионы опередили федеральный уровень регулирования и построения нового местного самоуправления.

Депутат Евгений Крашенинников, представитель партии «Единой России» на докладе Государственной Думы о законопроекте отметил, что укрупнение муниципалитетов абсолютно никак не решает проблему кадров на местах, в подавляющем большинстве случаев администрация поселений все равно переадресовывает вопросы на уровни выше, а муниципальный район сталкивается с нежеланием брать на себя дополнительные полномочия и ответственность.

Пожалуй, следует отметить и тенденцию отброса лишнего в этом законопроекте. Важно отметить, что проект избавляет от «мёртвых» правовых терминов и явлений, которые возникли в результате построения

нового законодательства после развала СССР и адаптации положений Европейской хартии местного самоуправления.

Думаю, что городские, сельские поселения и межселенные территории будут реорганизованы. Поменяются компетенции местной власти, а точнее произойдет закрепление в федеральном законодательстве закрытого перечня полномочий органов местного самоуправления.

Подводя итоги, хочу сказать, что законопроект четко наметил тенденции, которые приведут к тотальному изменению муниципального самоуправления. Время покажет, насколько изменения пошли на пользу, но можно однозначно сказать, что реформация была необходима и законодатель вовремя уловил сигнал.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 N 1-П “По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
3. Проект Федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
4. *Сюзева С.М.* Дуалистическая модель местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, 19–23 апреля

2021 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе, к.ю.н. Е.Ю. Комлева. Москва: РУДН, 2021

5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

6. Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 03.04.2017 N 62-ФЗ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

7. *Хабриева Талия Ярулловна*. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-v-rossii-v-koordinatah-universalnogo-i-natsionalnogo> (дата обращения: 25.04.2022).

КРАТКИЙ ОБЗОР НЕКОТОРЫХ НОВЕЛЛ, ПРЕДЛОЖЕННЫХ В ЗАКОНОПРОЕКТЕ № 40361–8

Турдаков Иван Степанович

*Ярославский государственный университет
им. П.Г. Демидова, студент юридического факультета*

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые нововведения муниципального законодательства, предложенные в законопроекте № 40361–8, а также производится их оценка с точки зрения юридической техники и эффективности регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: законопроект № 40361–8, муниципальное право, юридическая техника, поправки в Конституцию Российской Федерации, система организации местного самоуправления, поселения.

A BRIEF OVERVIEW OF SOME SHORT STORIES PROPOSED IN THE BILL № 40361–8

Turdakov Ivan Stepanovich

P.G. Demidov Yaroslavl State University, the Law Faculty, student

Abstract. The article discusses some innovations of municipal legislation proposed in the bill № 40361–8, as well as their evaluation from the point of view of legal technique and the effectiveness of regulating public relations.

Keywords: bill № 40361–8, municipal law, legal technique, amendments to the Constitution of the Russian Federation, system of organization of local government, settlement.

16 декабря 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект № 40361–8. Суть данного законопроекта состоит в создании нового нормативно-правового акта, заменяющего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту: «ФЗ № 131»).

Первое, что бросается в глаза — новое название нормативного акта: «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [2]. Понятие единой системы публичной власти было введено в ст. 80 Конституции Российской Федерации Законом о поправке от 14.03.2020 [3]. Так мы видим, что законодатель стремится привести федеральное законодательство в соответствии с изменениями Конституции Российской Федерации. Это стремление не ограничивается сменой названия: ч. 4 ст. 1 законопроекта еще раз подчеркивает включенность местного самоуправления в систему публичной власти.

Вторым наиболее явным изменением является новый подход к юридической технике. Была существенно изменена структура нормативно-правового акта. Глава «Общие положения» сокращена до 8 статей. Из нее была убрана ст. 2 «Основные термины и понятия». По всей видимости, это сделано из-за проблематичности данной нормы. В ФЗ N 131 она представляет собой перечень определений [4]. Причем этот перечень является не полным (например, не поясняется значение термина «глава муниципального образования» и т. д.) и включает в себя дефиниции из самых различных институтов: так определение внутригородского района находится в той же норме, что и определение депутата. Включение в одну статью как дефиниций из общей части, так из особенной (причем из разных институтов) создает путаницу, затрудняет использование нормативно-правового акта (при работе с особенной частью часто приходится возвращаться в общую и обратно).

В законопроекте № 40361–8 законодатель использует другой способ объяснения понятий и терминов. Он

распределяет их в статьи, посвященные отдельным институтам, и часто использует перечни для раскрытия их содержания. Например, статья 25 посвящена институту «должностные лица муниципального управления». В части 1 представлена легальная дефиниция, а в части 2 перечень субъектов, относящихся к лицам, замещающим муниципальную должность.

Таким образом, законопроект выглядит более организованным и удобным по сравнению с ФЗ N 131: близкие по смыслу нормы находятся рядом друг с другом, определения особенной части убраны из общей и т. д.

Одним из важнейших нововведений является переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления. Предлагается при разграничении муниципальных образований руководствоваться не только критерием территории, но и плотности населения. В связи с этим планируется начать постепенную оптимизацию и объединение сельских и городских поселений. Это изменение можно назвать «тенденцией к укрупнению».

Данное нововведение имеет спорные моменты. С одной стороны, сейчас наблюдается снижение численности сельского населения. За период с 2009 по 2017 эта численность сократилась более чем на один миллион человек [1, с. 168]. Иногда поселения становятся настолько немногочисленны, что их содержание в качестве муниципального образования становится нерациональным с экономической точки зрения. С другой стороны, в рамках обсуждения законопроекта 25.01.2022 в Государственной Думе Российской Федерации было высказано мнение, что такие преобразования могут создавать трудности для местного населения. Так может сложиться ситуация, при которой, например, на территории Крайнего

Севера расстояние от бывшего поселения до центра муниципального образования составит сотни километров. Это физически затруднит реализацию населением своих прав и процесс решения вопросов местного значения.

При анализе законопроекта можно обратить внимание, что некоторые положения находятся в противоречии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации, в том числе с Конституцией Российской Федерации. Например, ч. 18 ст. 19 законопроекта предполагает одновременное замещение главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, как муниципальной, так и государственной должности. В связи с этим можно говорить о том, что система государственной власти «накладывается» на систему муниципальной власти, хотя статья 12 Конституции Российской Федерации характеризует местное самоуправление как самостоятельное и отдельное от органов государственной власти. Разумеется, что муниципальная власть не существует автономно: вся система публичной власти должна функционировать согласовано. Однако под этим подразумевается интеграция муниципальной и государственной власти, а не их явное пересечение.

Таким образом, законопроект № 40361–8 хотя и имеет некоторые конструктивные новеллы, в частности обозначение включенности местного самоуправления в единую систему публичной власти в названии, а также использование более совершенной юридической техники, но все же не лишен серьезных недостатков, таких как коллизии с Конституцией Российской Федерации и спорное решение по преобразованию системы местного самоуправления в одноуровневую на основе принципа «привязки к населению».

Список литературы:

1. *Авакьян С. А.* Муниципальное право: учебник. М., 2018. С. 656.
2. Законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/download/518DC699-D4E8-4DA9-AC71-6F2B50F5C070>, (дата обращения: 27.05.2022).
3. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/, (дата обращения: 27.05.2022).
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, (дата обращения: 27.05.2022).

ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ ВЫБОРА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Чурилова Полина Степановна

*Московский университет имени А.С. Грибоедова,
юридический факультет, студентка*

Научный руководитель:

Исрафилов Идрис Мухамедович

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и административного права
Московского университета им. А.С. Грибоедова*

Аннотация. Статья посвящена проблеме выборов главы муниципального образования в Российской Федерации. Рассматриваются изменения прохождения выборов главы муниципального образования, участие населения в избрании главы муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, избрание, назначение, граждан.

PROBLEMS AND SOLUTIONS OF THE ELECTION OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY

Churilova Polina Stepanovna

Griboedov Moscow University, Faculty of Law, student

Scientific supervisor

Idris Mukhamedovich Israfilov

*PhD in law, associate professor of the department
of constitutional and administrative law*

Abstract. The article is devoted to the problem of election of the head of municipal unit in the Russian Federation. Changes in the course of elections of the head of local self-government are considered.

Keywords: local government, municipal formation, election, appointment, citizens.

Местное самоуправление осуществляется деятельностью главы муниципального образования, в целях решения задач и выполнения государственных дел с учетом интересов граждан. Согласно закону, главой может быть любой гражданин, избранный населением или представитель органа муниципального образования. В июне 2014 г был изменен способ избрания главы муниципального образования. Глава избирается не жителями муниципального округа, а назначаются представительным органом. Представляют не кандидатов, а партии, которые агитируют жителей проголосовать за них. В их интересах набрать максимальное количество голосов, внедряя людям надежду на то, что они будут действовать в их интересах. Также смена избрания на назначение, должно было предоставить эффективность местного самоуправления. [1]. Однако, не происходит изменений. Нет показателей увеличения качества работы. «...Таким образом, нет оснований утверждать, что смена модели приводит к большей собираемости налогов или росту качества экономического менеджмента...». Отмена прямых выборов глав муниципального образования не имеет результата. Возросло недовольство граждан, из-за невозможности непосредственным путем влиять на местную власть [2].

Таким образом, назначение главы муниципального образования не достигло цели: качества и эффективности. Также ограничивало возможность народа участвовать в выборах. Отмена прямых выборов главы местного самоуправления является проблемой на сегодняшний.

На мой взгляд, решением ее будет считаться утверждение прохождения выборов в ходе избрания его гражданами. Необходимо подкрепить Федеральным Законом, для точности и постоянности.

Список литературы:

1. *Муфазалова Я.И., Аминов И.Р.* проблематика отмены прямых выборов глав муниципальных образований в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. №12-4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problematika-otmeny-pryamyh-vyborov-glav-munitsipalnyh-obrazovaniy-v-rossiyskoy-federatsii>
2. *Казанцев К.И., Румянцева А.Е.* От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитета в России // Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР, 2020
3. *Роман Анатолевич Провоторов.* Выборы главы муниципального образования в контексте муниципальной реформы // Закон и право. 2018. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vybory-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-kontekste-munitsipalnoy-reformy>

Глава 2
Зарубежный опыт правового регулирования
местного самоуправления

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ
В ФИНЛЯНДИИ В 2021 ГОДУ

Алексеева Екатерина Арсеньевна

*Российский университет дружбы народов,
юридический институт, студентка*

Научный руководитель:

Комлев Евгений Юрьевич

*доцент кафедры муниципального права
Российского университета дружбы народов, к.ю.н.*

Аннотация. В статье рассматриваются муниципальные выборы в Финляндии, как с точки зрения общих положений, так и с точки зрения прошедших в 2021 году выборов, с актуализированной информацией, связанной с коронавирусной инфекцией и повлиявшей на ход и проведение выборов.

Ключевые слова: Финляндия, выборы, муниципальные выборы, коронавирус.

MUNICIPAL ELECTIONS IN FINLAND IN 2021

Alekseeva Ekaterina A.

Peoples' Friendship University of Russia, Law Institute, student

Scientific supervisor:

Komlev Evgeny Y.

*PhD in law, associate professor in the Department
of Municipal Law of Peoples' Friendship University of Russia*

Abstract. The article examines the municipal elections in Finland, both in terms of general provisions and in terms of the elections held in 2021, with updated information related to the coronavirus infection and influenced the course and conduct of the elections.

Key words: Finland, elections, municipal elections, coronavirus.

В июне 2021 года в Финляндии состоялись муниципальные выборы. В рамках общего исследования скандинавской модели, представляется интересным и актуальным рассмотреть прошедшее событие, проанализировать процесс в том числе с точки зрения появления новой коронавирусной инфекции, сравнить с предыдущими выборами, прошедшими в 2017 году.

Прежде чем приступить к исследованию последних выборов, необходимо обозначить общие правила их проведения.

Народ участвует в выборах только муниципального совета, который затем сам назначает остальные органы. Выборы проводятся раз в четыре года каждое третье воскресенье апреля. Если третье воскресенье апреля — день Пасхи или воскресенье, следующее за днем Пасхи, выборы проводятся в воскресенье, предшествующее Пасхе.

Выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе — избиратели выбирают кандидата из партийных списков. Затем кандидаты ранжируются в порядке полученных голосов, причем места распределяются по каждому списку пропорционально общему количеству голосов, полученных этим списком. На практике это означает, что у партий есть стимул иметь как можно больше кандидатов в принципе, а также выбирать популярных отдельных кандидатов. Один кандидат с огромным количеством голосов может привести к

власти множество менее популярных кандидатов. Это также означает, что голос в первую очередь приносит пользу партии, а во вторую — кандидату.

Финляндия использует систему голосования Д'Ондта (также он известен как Метод Джефферсона). При таком методе места распределяются одно за другим, по очереди, в зависимости от квоты. Берётся количество набранных голосов и делится на уже полученное количество мест плюс 1. При вычислении следующего места процесс повторяется уже с учётом занятых мест и так пока не дойдут до последнего.

Активным избирательным правом на муниципальных выборах обладают граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, являющиеся гражданами Финляндии или других государств-членов Европейского Союза, Исландии или Норвегии. Иностранцы также имеют право голосовать на муниципальных выборах, если проживали в данном муниципалитете Финляндии в течение двух лет.

Само голосование соответствует базовым демократическим принципам: оно всеобщее, прямое, тайное и равное.

Кандидатом может стать гражданин Финляндии и других государств-членов ЕС, а также Исландии и Норвегии, соответствующий требованиям общего права на избрание, изложенным в Законе о местном самоуправлении. Им должно быть не менее 18 лет, и они должны проживать в том муниципалитете, в котором они участвуют в выборах. Кроме того, в момент начала срока полномочий муниципальных советников кандидаты не должны состоять ни в каких трудовых отношениях, указанных в Законе [6].

Главной особенностью последних выборов является факт их проведения в июне. Обычно данное событие проходит весной, эти планировались на 18 апреля, но из-за пандемии Ковид-19 Парламентом была принята временная поправка в Закон о выборах, позволившая перенести их на 13 июня [1]. Данным механизмом воспользовались, так как в Финляндии нет закона, устанавливающего, что выборы могут быть перенесены или отложены, также не существует конкретных оснований, позволяющих это сделать. Но сам Закон о выборах может быть временно изменён посредством отдельного законодательного акта, как и произошло в этом случае.

Однако накануне поправки Комитет конституционного права финского парламента в GruV 4/2021 предупредил, что такая отсрочка должна использоваться только при наличии достаточных оснований [5]. Комитет рассмотрел заявление Президента и Правительства Финляндии о том, что ситуация в стране из-за пандемии является чрезвычайной, в результате признав это действительно веской причиной для переноса выборов.

Срок полномочий действующих муниципальных представителей был также автоматически продлён до 31 июля.

Июнь был выбран неслучайно: правительство, помимо всего прочего, учло оценку Финского института здравоохранения и социального обеспечения, который заявил, что большая часть групп риска будет вакцинирована как раз к июню.

Министерство юстиции и Финский институт здравоохранения и социального обеспечения разработали руководство для муниципалитетов по безопасному проведению выборов во время пандемии COVID-19, а также

приняли ряд мер для практического обеспечения исполнения рекомендаций в целях проведения безопасного голосования. Рекомендовано соблюдать дистанцию, брать с собой на голосование собственные письменные принадлежности, пользоваться дезинфицирующими средствами, что расположены на участках.

Также многие местные органы здравоохранения издали более конкретные инструкции проведения, и их следовало соблюдать вместо инструкций, изданных Министерством юстиции и Финским институтом здравоохранения и социального обеспечения.

Так, например, в городе Вантаа избирательные участки были специально расположены неподалёку у входа в здание, чтобы можно было быстро попасть внутрь и проголосовать, а на полу были расклеены напоминания о социальном дистанцировании.

Также из-за пандемии было увеличено время для досрочного голосования. В военных гарнизонах были учреждены особые участки для досрочного голосования, чтобы минимизировать потребность граждан в перемещении по стране и дальнейшем распространении вируса. Стоит отметить, что раньше военные голосовали во время отпуска в специально отведённом месте, но не в своём гарнизоне.

Весьма консервативная национальная коалиционная партия в ушедшем году вновь стала крупнейшей партией на муниципальных выборах, набрав 21,4% всех поданных голосов, что на 3,6 процентных пункта выше доли голосов Социал-демократической партии и на 6,5 процентных пункта выше доли Центристской партии, которая на этих выборах потеряла больше всех избирателей: 2,6 процентных пункта[2].

Партия финнов по сравнению с 2017 годом увеличила свою поддержку больше всего, на 5,6 процентных пункта.

Что важно, явка избирателей была самой низкой со времени выборов 1945 года, составив всего 55,1%, что сильно обеспокоило финских чиновников. Исследователи связывают это в первую очередь с переносом выборов на летнее воскресенье, когда многие граждане находились на отдыхе, а также, конечно с пандемией.

Элина Кестила-Кекконен, доцент Университета Тампере, сообщила общественному вещателю, что низкая явка оказала негативное влияние, особенно на Партию финнов, а также на Зеленую лигу и социал-демократов [4]. Национальная коалиция и Шведская народная партия, напротив, выиграли от низкой явки, учитывая добросовестность их сторонников.

Также в последние годы в Финляндии намечается тенденция увеличения количества избранных на муниципальные должности женщин. В 2021 их процент составил 40,2, что на 1,2% больше, чем в 2017, хотя их доля среди баллотирующихся наоборот снизилась, как и доля молодежи[3].

Средний возраст кандидатов составил 50 лет. Это на полгода больше, чем четыре года назад. 222 кандидатам 18 лет. В четырех муниципалитетах (Энонкоски, Каннонкоски, Лаппаярви и Раутъярви) нет ни одного кандидата младше 30 лет.

Результаты проведенного исследования демонстрируют и систематизируют последние финские выборы 2021 года, а также изучают её с точки зрения актуальной информации относительно пандемии новой коронавирусной инфекции. Была выявлена нетипичная для стра-

ны с развитыми демократическими институтами проблема нарастающего абсентеизма, за которой интересно будет наблюдать в дальнейшем.

Список литературы:

1. Официальный сайт Парламента Финляндии // [Электронный ресурс] // URL: <https://www.eduskunta.fi/sv/Vaski/sidor/aanestys.aspx?aanestysnro=1&istuntonro=32&vuosi=2021> (дата обращения – 17.04.2022).
2. Официальная статистика выборов в муниципалитетах в Финляндии // [Электронный ресурс] — URL: <https://vaalit.yle.fi/kv2021/en> (дата обращения — 16.04.2022).
3. Официальная статистика выборов в муниципалитетах в Финляндии // [Электронный ресурс] — URL: https://tilastokeskus.fi/til/kvaa/2021/01/kvaa_2021_01_2021-06-04_tie_001_en.html (дата обращения — 16.04.2022).
4. Aleksī Teivainen, Analysts concerned about low turnout in Finland's municipal elections // HelsinkiTimes // [Электронный ресурс] — URL: <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/19413-analysts-concerned-about-low-turnout-in-finland-s-municipal-elections.html> (дата обращения — 15.04.2022).
5. Betänkande GrUB (4/2021) // Grundlagsutskottet [Электронный ресурс] // URL: — (дата обращения — 17.04.2022).
6. Local Government Act (410/2015) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (дата обращения — 18.04.2022).

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И КНР: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Васильева Анна Викторовна

*Санкт-Петербургский государственный университет,
студентка*

Аннотация. Отношения муниципалитетов и органов государственной власти соотносятся как «деловое партнерство», направленное на повышение уровня жизни граждан. В этой статье я проанализирую, почему сегодня эта цель не выполняется, какие проблемы с организацией местного самоуправления существуют в Российской Федерации, почему демократизация системы в настоящих реалиях невозможна, а также сравню российскую модель МСУ с китайской.

Ключевые слова: Местное самоуправление, проблемы, модель МСУ, межбюджетные трансферты, автономные районы, китайская модель.

COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA AND CHINA: PROBLEMS AND DEVELOPMENT TRENDS

Vasilyeva Anna Viktorovna

St. Petersburg State University, student

Abstract. Relations between municipalities and state authorities are correlated as a “business partnership” aimed at improving the standard of living. In this article, I will analyze why this goal is not being met today, what problems exist with the organization of local self-government in the Russian Federation, why the democratization of the system is impossible in the present realities and will also compare the Russian model with the Chinese one.

Key words: Local self-government, problems, interbudgetary transfers, autonomous regions, Chinese model.

1. Органы местного самоуправления в России финансово несамостоятельны. Когда собственный бюджет

муниципалитета меньше, чем социальные и государственные обязательства и удовлетворить запросы граждан, основываясь на собственных доходах, сложно, о властной самостоятельности говорить не приходится. Так, в объеме поступивших по состоянию на 01.01.2022 доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 28,4%, неналоговые — 5,4%, безвозмездные поступления, в т. ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней — 66,2% [2]. Доходы большинства муниципалитетов поддерживают именно субсидии и субвенции, которые, в отличие от дотаций, предполагают участие вышестоящих уровней в распределении данных средств, что увеличивает зависимость МСУ от влияния вышестоящих органов. Согласно статистике Министерства Финансов Российской Федерации, доля нецелевых трансфертов в России небольшая (29%), в то время как в развитых странах эта доля может достигать 90%, тем самым обеспечивая реальную, а не формальную возможность самоуправления.

2. «На поселенческом уровне крайне мало ресурсов для выполнения своих полномочий... невозможно эффективно решать задачи в интересах граждан» (Председатель комитета СФ Андрей Шевченко). Это становится причиной включения городских и сельских поселений в городские округа: согласно статистике Росстата в 2019 г. количество городских и сельских поселений достигало 1490 и 17380 соответственно, в 2020 г. — 1398 и 16821. В 2022 г. был предложен на рассмотрение законопроект, согласно которому количество муниципалитетов в России к 2028 г. сократится вдвое, а главы регионов получат право назначать и отстранять мэров. С одной стороны, необходимость проведения подобной политики вы-

звана такими проблемами как: недостаток квалифицированных кадров на уровне поселений, экономическое расслоение, стремление к наименее затратной оптимизации в условиях финансовой зависимости МСУ [1]. С другой, такая политика наносит урон самой концепции местного самоуправления, становится неясно, кто будет фактически являться источником власти в России (народ или вышестоящий чиновник).

3. Главным отличием муниципальной власти в форме местного самоуправления от государственного является активное участие жителей в решении вопросов муниципального образования. В настоящих реалиях меньшинство граждан участвует в управлении. Так, ведущий научный сотрудник Института социологии РАН Роман Петухов привел данные опроса, проведенного институтом в марте 2021 г.: 43% его участников ответили, что они безусловно не могут влиять на политику муниципальных властей, еще 35% — что скорее не могут.

Обратимся к китайской модели. В Китае господствует трехуровневая система административно-территориального деления — национальные автономные районы, округа и уезды. Согласно Закону от 2001 г. о районной национальной автономии, автономная территория может принимать собственные положения, решать вопросы внутреннего социального, культурного и экономического управления [3]. Но на уровне округов и уездов это право осуществляется пассивно, положения либо существуют формально, либо вообще не приняты. Жители не участвуют в управлении (здесь роль сыграл менталитет китайского народа — на протяжении своего исторического развития право воспринималось ими как нечто чужеродное, до сих пор на местах господствуют

правовые обычаи, конфликтное отношение с другими округами и уездами на почве культурных и языковых различий [3]). Можно усмотреть аналогичную российской модели проблему: существует сильное социально-экономическое расслоение между различными автономными территориями, так, в сравнении с восточными прибрежными регионами КНР, западные регионы по-прежнему остаются отсталыми. Это приводит к финансовой зависимости от центра, который поддерживает МСУ «посредством обыкновенных финансовых трансфертов, специальных финансовых трансфертов, льготных финансовых трансфертов», где большую часть занимают именно специальные трансферты [4].

В обеих моделях при внешней демократичности существует проблема неэффективности и разобщенности местного самоуправления. Я считаю, что в силу исторического развития обеих стран, существующая концепция местного самоуправления нежизнеспособна, и на данный момент ее следует заменить на местное управление, введя политическую опеку на местах, сократить муниципальные образования, тем самым сузив зону ответственности МСУ. Это не противоречит Конституции, на низшем уровне у граждан все еще будет возможность согласовывать свои интересы внутри поселения или общины, тем самым осуществляя свое право на самоуправление, но уже без ущерба для уровня жизни. Такая практика как поспособствует росту доверия граждан к своим избранникам, бюджет которых уже сможет удовлетворять запросы общества, так и поможет органам МСУ развиваться до приемлемого уровня, на котором можно будет создавать реально функционирующие демократические собрания, которые, оценив запросы об-

щества, смогут грамотно направлять действия органов государственной власти.

Список литературы:

1. *Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю.* Проблемы развития местного самоуправления: статья//<https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya/viewer>

2. «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год» — https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_sube

3. *Яо Ван, Капицын В.М.* Территориальная автономия как институт национальной политики в Синьцзяне: статья// <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-avtonomiya-kak-institut-natsionalnoy-politiki-v-sintzyane/viewer>

4. A study of the issues relating to subsidies by the Chinese local governments, 作者姓名: 刘川. “中国地方政府补贴问题研究”: 研究方向: 国际经济法。

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Стельмах Николай Сергеевич

*Московский государственный областной университет,
юридический факультет, студент*

Аннотация. Автором статьи рассматривается особая модель управления на местах в КНР. Рассматривая данный вопрос, автор исследует систему управления территориальными делениями в КНР и особый статус специальных административных районов. Целью исследования является всестороннее изучение и систематизация степени взаимодействия территориальных единиц Китая в системе государственного регулирования.

Ключевые слова: модель управления на местах, специальные административные районы, государственное управление, территориальные единицы, государственное регулирование.

FEATURES OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Stelmakh Nikolay Sergeevich

Moscow State Regional University, Faculty of Law, student

Abstract. The author of the article considers a special model of local government in China. Considering this issue, the author examines the management system of territorial divisions in the PRC and the special status of special administrative regions. The purpose of the study is a comprehensive study and systematization of the degree of interaction of territorial units of China in the system of state regulation.

Keywords: local governance model, special administrative districts, public administration, territorial units, state regulation.

Китайская Народная Республика (далее — КНР) является третьей в мире страной по площади и первой в мире по количеству населения, в целях оптимизации и

систематизации управления возникает необходимость разделения государства на определённые участки, а также создание территориальных органов местного управления. Для любого государства важным вопросом считается поиск оптимальной структуры административно-территориального и национально-государственного разделения, решение этого вопроса позволяет государству эффективно распределять административный ресурс, качественно взаимодействовать с различными группами населения. Следствием всего вышеперечисленного является повышение уровня жизни, которое возникает в следствии более утончённого взаимодействия с различными территориями, развитие производственных сил в связи с расширением административного аппарата. Базис для китайской системы местного управления образовался в период формирования КНР и вошёл в основу программы народного политического консультативного совета Китая особенностью данной программы послужил отход КНР от советской модели административно-территориального и национального разделения. [2] В связи с этим был осуществлён отказ от основных принципов таких как: право нации на самоопределение (вплоть до полного отделения) и федеративного устройства, который был характерен для СССР. Следует начать рассмотрение вопроса с национально-территориального разделения так как оно тесно связано с административной политикой КНР. Рассмотрев программу, послужившую основой для китайской современной государственности следует отметить, что в ней решался не только вопрос территориального разделения, но и национальный вопрос — путём обособления каждой национальности в составе КНР вне зависимости от языка, количества

представителей и уровня социального развития. Разобравшись с национально-территориальным вопросом, переходим к основному тезису нашей работы административно-территориальному делению.

В основе административного деления Китая лежит трёхступенчатая система, высшим уровнем служит провинция, которая разделена на уезды, а уезды в свою очередь разделены на волости. Так как в Китае изначально существовало множество исторических центров границы провинций мало подвержены изменениям. Помимо таковой системы существует ещё и деление на автономные районы и города центрального подчинения. Провинции и автономные районы по своей сути являются базисом всего территориального деления, это относится и к городам федерального подчинения. На нижнем уровне располагается избираемый народом орган — собрание народных представителей. Из этого складывается трёхуровневая система организации административного управления, в котором задействованы все слои населения начиная с местных жителей заканчивая высшим представительным органом. Стоит выделить перечень полномочий, которыми обладают вышеперечисленные органы, являются принятие местных планов народного хозяйства и бюджета в то же время, как и проведение отчётностей по ним, создание других органов местной власти в пределах своих полномочий.

Подводя итог, мы можем выделить ряд особенностей. Во-первых, Китай является унитарным государством с элементами регионализации и обладает чертами самоуправления при привилегированным положением национальных меньшинств. Во-вторых, КНР отличается разноуровневой системой управления на местах адми-

нистративно-территориального деления, которое в национальной автономии может являться четырёхзвенным, что существенно облегчает нагрузку на аппарат и способствует дальнейшей эволюции административно-территориального устройства государства. В-третьих, В КНР допускается создание особых административно-территориальных единиц, статус которых устанавливается высшим законодательным органом государства, для решения любых экономических, хозяйственных, политических задач.

Список литературы:

1. *Никитина А.С.* Инновации в системе местного самоуправления в китайской народной Республике // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. №3 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsii-v-sisteme-mestnogo-samoupravleniya-v-kitayskoy-narodnoy-respublike> (дата обращения: 29.04.2022).
2. *Чупанов А.С.* Государственный строй Китайской Народной Республики: Дис. ... канд. юр. наук 04.09.2006 / Чупанов А.С. М., 1995. 141–149 с.

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ

Тарасов Владимир Владимирович

*Московский государственный областной университет,
юридический факультет, студент*

Аннотация. В данной статье рассматриваются государственное и административное устройство Боснии и Герцеговины. Цель моего исследования — теоретическое изучение системы местного и федерального управления Боснии и их взаимодействие с гражданами страны. Предметом исследования выступили нормативно-правовые акты, научная литература.

Ключевые слова: местное самоуправление, энтиты, Дейтонские соглашения, кантоны, регионы.

THE SPECIFICS OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Tarasov Vladimir Vladimirovich

Moscow State Regional University, Faculty of Law, student

Abstract. The article considers the state and administrative structure of Bosnia and Herzegovina. The purpose of my research is a theoretical study of the system of local and federal government in Bosnia and their interaction with the citizens of the country. The main subjects of the research are some legal acts, scientific literature.

Key words: local government, entities, The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, cantons, regions.

Какие-либо уточнения или определения об устройстве Боснии и Герцеговины не закреплены ни в одном из нормативных документов страны, будь то Конституция, местные законы или даже само Дейтонское соглашение. Из Конституция следует, что все государственные функ-

ции, полномочия и механизмы власти, четко не отнесённые в общефедеральную юрисдикцию, могут возлагаться на энтиты. Тем не менее в общих чертах Боснию принято считать федеративным государством. Сильная децентрализация власти, широкие полномочия субъектов, собственная полиция, экономика и образование делают Боснию похожей скорее на конфедерацию, нежели на федерацию. Большинство правозащитных компетенций принадлежит энтитетам, которые в основном отвечают за правовые и законодательные вопросы несмотря на то, что в стране имеется федеральное правительство в виде Совета министров. У Совета, вообще, толком нет как таковых рычагов власти, но тем не менее оно подотчётно правительствам субъектов и иностранным представителям. Энтиты также имеют право вести отдельные от центральной власти отношения с соседними странами, если такие отношения не нарушают политическую и территориальную целостности Боснии и Герцеговины. До 2005 года у каждого субъекта была даже своя армия, но после эти армии были заменены на общегосударственную.

Административное деление Федерации Боснии и Герцеговины разделено на 10 кантонов. В свою очередь кантоны делятся на 79 общин. Собрание является представительным органом МСУ каждого кантона, а правительство — исполнительной властью. У общин также имеются свои органы местного самоуправления. Общинный совет выступает представительным органом, начальник общины — как глава муниципальной единицы и исполнительной власти. В то же время Республика Сербская делится не на кантоны, а на регионы. В её состав входят 6 регионов и некоторые субрегионы. Рес-

публика Сербская разделена на 57 общин, 6 городов или городских общин. Общины и города включают 2756 населённых пунктов. Округ Брчко хоть и входит в состав Республики Сербской, на деле является областью под международным управлением и не контролируется ни властью субъекта, ни центральной властью. В округе имеется свой мэр и окружная ассамблея, но вся власть находится у международного руководителя, который также называется надзирателем. С 2015 года Брчко возглавляет уже 9 по счету надзиратель, американский дипломат Брюс Бертон. До него все 8 надзирателей также были американцами.

В заключение статьи можно отметить, что Дейтонское соглашение и вышедшая из него Конституция является решением межнациональных вопросов внутри государства, нежели объединением всех народностей под эгидой одной страны. Дальнейшие перспективы в улучшении и оптимизации бюрократического аппарата в рамках дейтонской конституции не являются возможными, поскольку эта Конституция не отражает волеизлияния, желания и надежды граждан Боснии и Герцеговины, а является работой иностранных специалистов, преимущественно американских, которые не особо учитывали мнения самих боснийцев, хорватов или сербов, или же справиться с этой задачей не особо вышло. Для стабильной жизни как государства, так и общества Боснии нужен единый высший нормативно-правовой акт, который будет учитывать региональные и этнические особенности субъектов, регулировать все нижестоящие законодательства и быть в основе своей легитимным, а не критиковаться большинством населения страны, как нынешняя Конституция Боснии.

Список литературы:

1. *Сидоренко А.В.* Босния и Герцеговина: в поисках выхода из «Навязанного» федерализма // *Власть*. 2009. №7. С. 138–141.
2. *Сидоренко А.В.* «Навязанный федерализм» как инструмент конфликто разрешения // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения*. 2009. №2. С. 391–400.
3. *Ерёмин Д.П.* Хорватский вопрос и эволюция политической системы Боснии и Герцеговины в период стабилизации (1995–2004 гг.) // *Славянский альманах*. 2021. №1-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/horvatskiy-vopros-i-evolyutsiya-politicheskoy-sistemy-bosnii-i-gertsegoviny-v-period-stabilizatsii-1995-2004-gg>.

Глава 3
Особенности осуществления
отдельных полномочий органами
местного самоуправления

ПРАКТИКА ОБЖАЛОВАНИЯ АКТОВ
О МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Заец Наталия Андреевна

*Российский университет дружбы народов,
юридический институт, магистрант
кафедры муниципального права*

Аннотация. В настоящей статье проводится анализ оснований наступления отдельных видов муниципальной ответственности, исследуется конкретный судебный акт, выявляются некоторые пробелы законодательства, вносятся предложения, направленные на их устранение.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, депутат, муниципальная ответственность, роспуск представительного органа, индивидуальная ответственность.

THE PRACTICE OF APPEALING ACTS
OF MUNICIPAL RESPONSIBILITY IN COURTS

Zaets Natalia Andreevna

*Peoples' Friendship University of Russia, Institute of Law,
master student of the Department of Municipal Law*

Abstract. This article analyzes the grounds for the occurrence of certain types of municipal liability, examines a specific judicial act, identifies some legislative gaps, and makes proposals aimed at eliminating them.

Keywords: local self-government body, deputy, municipal responsibility, dissolution of a representative body, individual responsibility.

Одна из актуальных проблем сегодняшнего дня — правовое регулирование ответственности органов местного самоуправления. В действующем Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) [0] вопросы муниципальной ответственности не получили надлежащего закрепления и оформления.

А.В. Филиппова справедливо указывает, что большинство авторов воспринимают муниципальную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, однако по-разному понимают ее пределы и область распространения [0, с. 32].

Исходя из положений Конституции Российской Федерации, норм федерального законодательства и научных позиций, представляется возможным утверждать, что муниципально-правовая ответственность органов местного самоуправления возникает:

1) перед населением — в рамках вопросов местного значения, исполнения требований федерального, регионального, местного законодательства;

2) перед государством — в рамках соответствия деятельности муниципальных органов власти Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, муниципальным нормативным актам.

Основания наступления муниципальной ответственности должны закрепляться в уставах муниципальных образований, о чем имеется прямое указание в статье 71 Закона о местном самоуправлении.

Один из видов муниципальной ответственности — роспуск муниципального представительного органа. Та-

кое решение может быть принято главой субъекта Российской Федерации.

Основания наступления этого вида муниципальной ответственности приведены в статье 73 Закона о местном самоуправлении.

Первое основание — принятие органом нормативного акта, противоречащего Конституции и другим нормативным актам Российской Федерации, среди которых находятся и муниципальные правовые акты (в частности — устав муниципального образования).

Второе основание — не проведение в течение трех месяцев подряд заседаний представительного органа.

Следует отметить, что законодатель предусмотрел определенный защитный механизм для выборных лиц представительного органа, которые вправе обратиться в суд с заявлением об установлении факта отсутствия вины конкретного лица (лиц).

Анализ судебной практики показывает, что случаи обращения в суд с такими заявлениями имеют место и, при наличии необходимых доказательств, разрешаются в пользу заявителя.

Так, согласно материалам одного из судебных дел, депутат представительного органа муниципального образования республики Дагестан обратился в суд с заявлением об установлении факта отсутствия вины в том, что в данном представительном органе в течение более трех месяцев подряд не проводились заседания собрания депутатов.

В обоснование своей позиции заявитель привел доводы, свидетельствующие о том, что он, являясь депутатом, прибывал на каждое заседание, о котором было объявлено. Но в связи с неявкой части депутатов, необ-

ходимой для создания кворума и признания заседания правомочным, заседания каждый раз переносились, что и привело к длительному простоею работы представительного органа муниципального образования.

Суд, изучив материалы дела, документы представительного органа, свидетельствующие о явке депутатов, нашел требования заявителя подлежащими удовлетворению и установил факт отсутствия вины депутата в непроведении заседаний представительным органом [0].

Следует поддержать позицию законодателя, предоставляющего возможность депутатам доказать отсутствие вины в муниципальном правонарушении. Между тем, законодатель, как представляется, не проработал вопрос дальнейшей судьбы депутатов расформированного представительного органа.

Фактически, к депутату, вина которого не установлена, опосредованно применяются муниципально-правовые санкции, тем самым происходит объективное вменение — наказание без вины.

В целях устранения данного правового пробела представляется необходимым внести изменения в статью 73 Закона о местном самоуправлении, дополнив ее частью 5, которую возможно изложить в следующей редакции:

«5. Депутат представительного органа муниципального образования, отсутствие вины которого в непроведении представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд установлено вступившим в законную силу решением суда, считается автоматически избранным в следующий состав представительного органа муниципального образования».

Реализация данного предложения позволит не просто продекларировать невиновность выборных лиц муниципальных образований, но и исключить объективное вменение, обеспечить продолжение работы добросовестных депутатов в муниципальных представительных органах.

Список источников:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021) // Российская газета. 2003. № 202.
2. Решение Хунзахского районного суда (Республика Дагестан) № 2-412/2019 2-412/2019-М-204/2019 М-204/2019 от 8 июля 2019 г. по делу № 2-412/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/>
3. *Филиппова, А.В.* Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности / А.В. Филиппова // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 30–35.

**ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ
ОГРАНИЧЕННОСТИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ,
ПЕРСПЕКТИВА ЕЁ РЕШЕНИЯ**

Козлов Артём Владимирович

*Российский университет дружбы народов,
юридический институт, студент
E-mail: pizza908322@yandex.ru*

Научный руководитель:

Зинковский Сергей Борисович

*кандидат юридических наук, доцент, директор юридического
института РУДН, доцент кафедры теории права и государства
юридического института РУДН*

Аннотация. Статья посвящена реализации функций местным самоуправлением и методам, направленным на улучшение жизни населения.

Ключевые слова: Местное самоуправление, финансы, реализация функций самоуправления.

**THE PROBLEM OF IMPLEMENTING
THE FUNCTIONS OF MUNICIPAL AUTHORITIES
IN TERMS OF LIMITED FINANCIAL RESOURCES
AND THE PROSPECTS FOR ITS SOLUTION**

Kozlov Artyom Vladimirovich

*Peoples Friendship University of Russia, Institute of Law, Student
E-mail: pizza908322@yandex.ru*

Supervisor:

Zinkovsky Sergey Borisovich

*PhD in Law, Director of the RUDN Institute of Law,
Associate Professor at the Department of Law and State Theory
at the RUDN Institute of Law*

Abstract: The article focuses on the functions of local government and how it aims to improve people's lives.

Keywords: Local government, finances, implementation of local government functions.

Проблема реализации полномочий местного самоуправления в условиях ограниченности финансовых ресурсов, становится особенно актуальна в период экономического кризиса, с которым столкнулась наша страна. Данная проблема редко подлежит рассмотрению, ведь чаще просто изучается бюджетная политика муниципалитета, но упускается из виду какими именно методами происходит решения насущных вопросов. Большинство органов муниципальной власти не реализуют в полной мере свой потенциал, представляя себе, что они орган государственной власти, а не народное представительство в результате чего и допускаются ошибки в работе. Безусловно, органы местного самоуправления входят в «единую систему публичной власти», однако всё равно сохраняют свою независимость на основании того, что первое положение является правовой доктриной, а не прямым указанием на подчинение какому-либо государственному органу [1]. Разбирая способы реализации властных полномочий органов местного самоуправления, при дефиците бюджетных средств, можно выделить несколько вариантов их исполнения.

Первый вариант представляется в приватизации муниципальной собственности для стабилизации бюджета муниципалитета. Являет в себе всё же больше полумеру, на основании невозможности продажи большинства объектов, на основании необходимости их использования для обеспечения социальных гарантий для населения. Поэтому уместнее реализовать проект сов-

местного содержания с регионом или же реализовать полную передачу убыточной собственности на баланс субъекта федерации.

Вторым вариантом решением видится привлечение частных инвестиций, благодаря которым произойдет пополнение бюджета и наступит облегчение реализации функций муниципальной власти. Местное самоуправление будет решать инфраструктурные и социальные проблемы, обеспечивать предсказуемость политики и договаривается с другими муниципалитетами, обеспечивать качественные методы управления получаемых финансов и направлять прибыль от них на модернизацию экономики. Взамен частные инвесторы увеличат выплаты в бюджет рассматриваемых органов власти [2]. Данное предложение тоже является полумерой не решающей проблему всецело. Оно допустимо, когда бюджетный дефицит не превышает 7–10%, а в идеальном варианте 5%, однако большинство субъектов местного самоуправления имеют дефицит в размере 20–70%.

Третьим вариантом видится правовая реформа налогообложения и распределения финансовых потоков, это значительным образом будет способствовать более качественной реализации функций местного самоуправления, на основании решения основной проблемы — дефицита бюджета [3]. Если хотя бы часть от собранных налогов, уходящих в федеральный центр, оставалась в органах местного самоуправления, можно было бы с уверенностью сказать, о решении данного вопроса как такового. Дополнением выступит, борьба данного органа власти, с коррупцией из-за которой происходит подрыв доверия среди населения, а также

происходит осложнение в исполнении полномочий в связи недостатка скромных средств.

Подводя итог, отметим, реализация функций местного самоуправления со временем будет улучшаться, особенно это будет происходить в случае децентрализации денежных потоков и внедрения новых управленческих решений в отношении частного капитала и внедрения партнёрских отношений с бизнесом для улучшения жизни населения, а также решения проблем, связанных с быточной собственностью.

Список литературы:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2. *Науменко А.В.* Механизмы реализации стратегических приоритетов муниципального образования // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2011. №4. С. 2–3.

3. *Предеина Е.В.* Развитие межбюджетных отношений в рамках реформы местного самоуправления // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2011. №5. С. 315–316.

БЕДНОСТЬ КАК СОЦИАЛЬНО- РАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Синюкова Ксения Николаевна

Московский Университет имени С.Ю. Витте, студентка

Научный руководитель:
к.и.н., профессор **Н.И. Дорохов**

Аннотация. В статье рассматриваются понятие бедности как социально-правовой категории, а также меры органов местного самоуправления по улучшению жизнедеятельности населения, относящегося к данной категории. Как известно, в Российской Федерации 15% населения находятся за «чертой бедности». На федеральном уровне принято ряд программ в области социально-экономической политики, при этом не все знают, что муниципальные образования также стремятся обеспечить надлежащее состояние своего населения. В контексте муниципальных программ представлены необходимые меры по минимизации категории бедных и по поддержанию благосостояния всего населения образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальное образование, бедность, муниципальная программа.

POVERTY AS A SOCIO-LEGAL CATEGORY: THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES TO ENSURE THE WELFARE OF THE POPULATION OF THE MUNICIPALITY

Sinyukova Ksenia Nikolaevna

student of the Moscow University named after S.Y. Witte

Scientific supervisor:
Ph.D., Professor **N.I. Dorokhov**

Abstract. The article is devoted to poverty as a socio-legal category, as well as measures taken by local governments to improve the situation of this category. As you know, in the Russian Federation 15% of people are below the “poverty line”. At the federal level, there are many well-known programs specializing in socio-economic policy, while not everyone knows that local self-education institutions also strive to ensure the proper condition of their population. In the context of municipal programs, the necessary measures are outlined to minimize the category of poor and to maintain the well-being of the entire population of education.lo

Keywords: local self-government, local self-government bodies, municipal formation, poverty, municipal program.

Нынешнее состояние материальной обеспеченности населения свидетельствует о несовершенстве социально-экономической политики государства как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. В этом ключе хочется отметить, что бедность в Российской Федерации составляет 15%; большая часть бедных проживают на территории Дальнего Востока, в районах Черноземья малоимущих людей немного меньше. Автор предпринимает попытку определить бедность. Для определения данной категории в своей оценке важны такие критерии:

– заработная плата ниже установленного МРОТ (менее 13 890 рублей) [4];

– отсутствие возможности выделить 10 800 рублей для трудоспособного населения и 8 200 рублей для пенсионеров на покупку продуктов, да составляющих потребительскую корзину [5];

– отсутствие денежных средств на покупку необходимых предметов одежды.

– отсутствие собственного жилья или не способность поддержания необходимых условий проживания.

– недостаточность средств для оплаты коммунальных услуг.

– отсутствие родственных связей, а значит и отсутствие материальной поддержки со стороны семьи.

Основываясь на этом, хотелось бы рассмотреть динамику социальной политики на местах.

Тамбовская область относится ко второй категории регионов по снижению уровня бедности на 2018 год (составляет от 10,1 процента до 19 процентов, целевой коэффициент равен 0,5). В связи с этим, рассмотрим, как на местном уровне решается вопрос с бедностью. К примеру, Администрация Кирсановского района в рамках муниципальной программы *«Социальная поддержка граждан»* предоставляет следующие льготы для отдельных категорий населения в период с 2022 по 2024 гг.[6]:

– предоставление скидок по оплате за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования (МБДОУ детский сад «Колокольчик», МБОУ «Уваровщинская сош»). (571,4 тыс. руб. областного бюджета);

– обеспечение мер социальной поддержки многодетных семей в части предоставления бесплатного питания обучающихся МБОУ «Уваровщинская СОШ». (1732,3 тыс. руб. областного бюджета);

– предоставление льготного проезда в общественном транспорте для отдельных категорий граждан. (1323,1 тыс. руб. областного бюджета) и некоторые другие льготы.

Ещё одна стратегическая программа показывает, что органами местного самоуправления уделяется не меньше внимания нуждающимся слоям населения. Муниципальная программа *«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граж-*

дан г. Кирсанова Тамбовской области» на 2014–2024 годы предоставляет следующие услуги по улучшению положения населения [6]:

– выдача молодым семьям в установленном порядке свидетельств на приобретение жилья (8267,524 тыс. руб. областного бюджета).

– переселение граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу (6279,30 тыс. руб. областного бюджета).

Муниципальные программы Кирсановского района направлены на улучшение положения бедных слоёв населения, но в сфере финансирования есть пробелы, поскольку многие проекты основываются на областном бюджете. Нехватка финансовой составляющей — основная проблема по минимизации бедности в муниципальных образованиях. При этом есть и положительные стороны: органы местного самоуправления делают все возможное для поддержания молодых семей и пожилых людей. Эти группы составляют костяк бедности.

На наш взгляд, рассмотренная нами тема имеет весомое значение в повестке дня. Многие проблемы остаются нерешенными: население продолжает существовать за «чертой». В этих условиях необходимо продолжать выстраивать новые меры социально-экономической политики. Достойная жизнь народа — одна из основ конституционного строя, а значит государство на всех уровнях должно реализовывать это положение.

Список литературы:

1. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы: монография. // колл.

авт. под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 343 с.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности: монография. // колл. авт. под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. 295 с.

3. *Кравец И.А.* Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие // Государства и право. 2020. № 1. С. 41–53.

4. URL: <http://www.consultant.ru/law/ref/mrot/2022/>

5. URL: <https://pfrfkabinet.ru/grazhdanam/potrebiteľskaya-korzina.html>

6. URL: https://r37.tmbreg.ru/assets/files/Programmi_2014

Глава 4
Отдельные институты и принципы
местного самоуправления

ОТЗЫВ МЭРА КАК ФОРМА УЧАСТИЯ
НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ
НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барышева Анастасия Павловна

*Уральский институт управления,
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, студентка*

Аннотация. Рассмотрена процедура отзыва мэра на примере Российской Федерации и конкретного муниципального образования. Представлен практический опыт осуществления отзыва мэра на примере города Новосибирска.

Ключевые слова: мэр, отзыв, самоуправление, власть, граждане, закон, проблема, решение, референдум, муниципалитет

RECALL OF THE MAYOR AS A FORM
OF PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL
SELF-GOVERNMENT ON THE EXAMPLE
OF THE RUSSIAN FEDERATION

Barysheva Anastasia Pavlovna

Ural Institute of Management, branch of RANEPa, student

Abstract. The procedure of recall of the mayor is considered on the example of the Russian Federation and a specific municipality. The practical experience of the mayor's recall is presented on the example of the city of Novosibirsk.

Keywords: mayor, recall, self-government, government, citizens, law, problem, solution, referendum, municipality

Местное самоуправление в Российской Федерации — это форма самостоятельной деятельности местного населения посредством прямого волеизъявления, либо же через представительные органы. Она направлена на решение вопросов местного значения в границах муниципального образования с учетом интересов жителей, а также с учетом исторических и иных местных традиций. Глава 5 Федерального закона от 06.10.2003 N №31-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] раскрывает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Рассмотрим такую форму, как отзыв мэра в теории и на практике осуществления ее в Российской Федерации.

Анализируя нормативную основу по данному вопросу, необходимо обратить внимание на п. 2 ст. 24 ФЗ-131, где говорится о том, что основания для отзыва мэра устанавливаются уставом муниципального образования. Из указанных в законе оснований присутствует только формулировка «конкретные противоправные действия или бездействия», что дает практически полную свободу муниципалитетам на абсолютно самостоятельное определение оснований. Также в п.2 сказано, что мэр будет считаться отозванным, если за отзыв проголосует не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. Данное основание не совсем объективно, поскольку не все избиратели в принципе участвуют в местном самоуправлении, референдумах и прочем. Фактически требование о том, что за отзыв мэра должны проголосовать не менее половины избирателей,

зарегистрированных в муниципальном образовании, выполнить в настоящих реалиях и с учетом низкой заинтересованности населения невозможно. Заключая вышесказанное, можно сказать о том, что рассмотренная нами часть ФЗ-131 требует глубокого анализа и редакции с поправками.

Обратим внимание на то, что процедура отзыва мэра в Российской Федерации с численностью в границах ее территории 20 846 муниципальных образований ни разу не была осуществлена с исходом, предполагающим отзыв мэра с занимаемой должности. Ввиду практической невозможности осуществления данной формы участия населения в местном самоуправлении возникает ряд проблем. Незаинтересованность граждан в решении немаловажных государственных и муниципальных вопросов можно как раз связать с невозможностью реализации их решений, с невозможностью оказания ими влияния на вышестоящие структуры. Здесь же можно выделить и проблему очевидного неравенства муниципалитетов внутри регионов: всегда есть город-центр в то время, как остальные муниципалитеты не развиваются. Из неразвитых и стагнирующих муниципалитетов население мигрирует в соседние, наиболее инфраструктурные и богатые в экономическом плане. Таким образом, неравенство только набирает свои обороты. Вследствие вышеизложенных проблем мы видим четкую необходимость в возможности осуществления рассматриваемой нами формы участия населения в местном самоуправлении — отзыве мэра.

Пример реальной попытки отзыва мэра можно обнаружить не так давно: летом 2021 года ситуация в Новосибирске заставила граждан проявить инициативу и

выразить протест действиям мэра, не считающимся с интересами населения города. Население с помощью представителей запустило процедуру отзыва мэра. Был задет крайне важный вопрос как для жителей Новосибирска, так и для местного самоуправления на территории всей страны. Причин недовольства граждан и впоследствии попытки отзыва действующего мэра было немало: точечная застройка; разбитые дороги; скопление мусора, отравление воздуха и прочие действия мэра города Новосибирска Анатолия Локтя, противоречащие интересам граждан и прямо их игнорирующие. Была сформирована инициативная группа численностью 1000 человек, проведено соответствующее собрание. Были собраны подписи согласно требованиям п. 6 ст. 16 Устава города Новосибирска [2] в количестве 5% от числа участников голосования, зарегистрированных на территории избирательного округа. В результате Избирательная Комиссия города Новосибирска не приняла подписи, объяснив это несоответствием определенного количества человек по заявленным параметрам, после чего инициаторами отзыва было объявлено, что они подают иск в суд в отношении Избирательной комиссии. После этого никаких новостей более не последовало, однако сейчас в новостных порталах города и региона объявляется о новом сборе подписей в пользу реализации процедуры отзыва мэра, что говорит о том, что даже в условиях, предполагающих закончившийся активистский пиар со стороны партии «Новые люди», жители города до сих пор несмотря на неудачу не готовы мириться с деятельностью мэра Новосибирска Анатолия Локтя и намерены повторно попытаться отозвать его с занимаемой должности.

Такая форма участия населения в местном самоуправлении, как отзыв мэра, практически невозможна в реализации на уровне Российской Федерации. Это говорит об очередных немаловажных пробелах в законодательстве. Ситуация, произошедшая в Новосибирске, заставила обратить внимание на проблему невозможности реализации процедуры отзыва мэра. Внимание как властей, так и граждан. Выделение таких, казалось бы, не самых объемных противоречий по сравнению с противоречиями на федеральном уровне способно устанавливать акцент власти и граждан на важные и значимые проблемы государства, обращать внимание на «болевые точки» государственного и муниципального управления.

Список литературы:

1. Известия. Новостной портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://iz.ru/1226301/2021-09-24/pamfilova-nazvala-itogovuii-iavkuna-vyborakh-v-gosdumu>
2. Устав города Новосибирска. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://novo-sibirsk.ru/about/charter/>
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/c66c9fc98703499481199dc22b7f612ca867f784/

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Батчаева Залина Зауровна

*Ставропольский филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, студентка*

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению основных проблем управления кадрами на местном уровне, в работе приводятся причины несовершенства кадрового обеспечения. Предложены главные направления совершенствования кадрового обеспечения местных органов власти.

Ключевые слова: кадры, кадровый потенциал, кадровая политика, муниципальная служба, органы местного самоуправления, кадровый состав.

IMPROVEMENT OF STAFFING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Batchaeva Zalina Zaurovna

Stavropol branch of RANEPa, student

Abstract. The article is devoted to the consideration of the main problems of personnel management at the local level, the reasons for the imperfection of staffing are given in the work. The main directions for improving the staffing of local authorities are proposed.

Key words: personnel, personnel potential, personnel policy, municipal service, local self-government bodies, personnel composition

Эффективность государственного управления в большинстве случаев зависит от работы местных властей, поэтому повышение потенциала кадров местных властей является важным условием успешного решения задач государства. Кадры муниципального управления представляют собой совокупность сотрудников, которые профессионально выполняют функции муниципального

управления, оказывают содействие в его выполнении и обеспечивают управление муниципальным хозяйством.

Для подготовки кадров в местных органах власти предусматривается комплекс мероприятий, направленных на утверждение квалификационных требований, подготовке, поиску, подбору, замещению, обучению и продвижению сотрудников, чтобы улучшить профессиональный потенциал персонала [5, с. 82].

Наиболее актуальными в настоящее время являются вопросы развития органов местного самоуправления и повышения квалификации и компетенции муниципальных служащих.

На эффективность деятельности местных органов власти напрямую сказываются кадровые составы, готовность работать в условиях постоянного усложнения на развития местных властей. [2, с.41]. Отсутствие необходимых навыков и знаний приводит к неэффективному управленческому решению, которое приводит к падению в глазах населения авторитета местной власти.

У кадровой системы муниципального управления выявляются множество проблем:

– в соответствии с правами, изложенными в Конституции, и принципами свободного выбора, вида, места и времени трудовой деятельности гражданина, кадровая политика не учитывает принцип «приватности» персонала в современном мире. Во всяком случае, придерживается строгой политики, указывающей на ту позицию, в которой работодатель старается жестко закрепить свою главную роль, обеспечить максимальную материальную подчиненность и зависимость работника от власти;

– высокая текучесть кадров. При большой смене персонала накопленный опыт сотрудников не может

быть передан, что приводит к проблемам в адаптации муниципальных служащих, тем самым снижая эффективность работы местных органов власти.

– низкий уровень престижа муниципального служащего, недостаточная система материального и морального стимулирования, препятствующая поиску квалифицированного и перспективного молодого работника.

– низкая заработная плата муниципального служащего. Включение в муниципальную службу специалиста с актуальными знаниями и необходимыми навыками и знаниями в муниципальное образование оказывается «не по средствам».

Далее рассмотрим два основных направления формирования кадрового обеспечения муниципальных органов местного самоуправления. В первое направление относим необходимость применения концепции кадрового управления, включающая в себя систему современных принципов, взглядов, приоритетов и направлений деятельности муниципальных служащих.

Данная концепция предполагает учесть специфику социокультурных и национальных условий муниципального образования, интересы основных субъектов кадрового управления — граждан, местных органов власти, а также территориальных государственных органов власти. Это поможет изменить кадровую деятельность во всей системе местного самоуправления [4, с. 151].

Во втором направлении можно отметить функциональную возможность поддержки кадров, которая состоит из качественных и количественных показателей. Количество кадров зависит от числа сотрудников администрации, качества предоставления кадров, числа вакантного рабочего места и степени изменения кадрового

состава. Стоит отметить, что качественная оценка кадрового потенциала зависит от того, имеются ли у сотрудников специальные знания, необходимые для того, чтобы назначить на определенную должность муниципального служащего, а также от продолжительности рабочего стажа в местных органах [1, с. 33]. Кроме того, необходимо реализовать муниципальные программы по формированию кадрового потенциала и резерва кадров муниципального служащего, повысить престиж муниципальной службы.

Эффективное мероприятие этой программы может быть организацией стажировок учащихся образовательных организаций в местных органах власти, позволяющее привлечь потенциального кандидата. В этом же направлении можно предложить мероприятия по целевой подготовке кадров муниципального образования.

Итак, формирование квалификационного кадрового состава муниципальных служащих должно стать основным направлением развития муниципальных служащих.

Список литературы:

1. *Амирханов, А.Ф.* Состояние кадрового обеспечения муниципальной службы: проблемы и пути развития / А.Ф. Амирханов. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. 2018. № 41 (227). С. 30–33. URL: <https://moluch.ru/archive/227/53063/> (дата обращения: 05.04.2022).
2. *Комаров М.А.* Ресурсный потенциал экономического роста / М.А. Комаров. М.: Путь России, 2020. 212 с.
3. *Малуев П.А.* Управление персоналом: портфель надежных технологий: Учебно-практическое пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2018. 344 с.
4. *Чижов Н.А.* Кадровые технологии. / Н.А. Чижов. М.: КНОРУС, 2017. 278 с.
5. *Вергузь О.С.* Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Актуальные исследования. 2021. №16 (43). С. 82–84. – URL: <https://apni.ru/article/2241-problemi-kadrovogo-obespecheniya-organov-mest> (дата обращения: 12.04.2022).

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Бондарев Александр Владимирович

*Московский университет им. С.Ю. Витте,
факультет Экономики и финансов, студент*

Научный руководитель:

Назаренко Оксана Владимировна

Московский университет им. С.Ю. Витте, доцент, к.э.н.

Аннотация. Статья раскроет основные преимущества и проблемы, связанные с искусственным интеллектом в условиях цифровизации государственного управления, будут предоставлены меры борьбы с утечкой IT-специалистов, необходимых для обеспечения функционирования искусственного интеллекта.

Ключевые слова: Искусственный интеллект, технология, государственное управление, Россия, IT-специалисты.

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Bondarev Alexandr Vladimirovich

Witte Moscow University, Faculty of Economics and Finance, student

Abstract. The article will reveal the main advantages and problems associated with artificial intelligence in the conditions of digitalization of public administration, measures will be provided to combat the leakage of IT specialists necessary to ensure the functioning of artificial intelligence.

Keywords: artificial intelligence, technology, public administration, Russia, IT specialists.

В условиях современного мира и цифровизации государственного управления Российской Федерации, качественного и количественного роста данных, необходимости их сбора, систематизации и анализа требуется пе-

рейти к более совершенному инструменту обработки информации — искусственному интеллекту (ИИ).

Способности ИИ сопоставимы с результатами умственной деятельности человека, но гораздо эффективнее в вопросе оперативности. Технология предназначена для обработки больших массивов данных и обеспечивает релевантность при решении задач по государственному управлению. Необходимо отметить, что ИИ стремительно развивает свой потенциал благодаря способности к самообучению, таким образом его значение для госуправления растёт пропорционально совершенствованию самого ИИ [2].

В рамках Федерального проекта «Искусственный интеллект» 2021–2024 гг. на развитие технологии в России отводится финансирование в размере 24,3 млрд.руб. за счёт государственного бюджета и 6,9 млрд. руб. — внебюджетных источников, также развитием занимаются крупные частные компании и финансовый сектор. В связи с этим был сформирован альянс в сфере искусственного интеллекта из 7 крупных компаний России («Яндекс», Сбер, «Газпром нефть» и др.).

С учётом стремительного проникновения технологий ИИ в процесс жизнедеятельности, его появление в государственном управлении было вопросом времени. Страны мира постоянно инвестируют в развитие ИИ, с количеством инвестиций можно ознакомиться на рис. 1. Лидерами по количеству вложений в технологию являются Китай и США. Россия, тем не менее, сильно продвинулась во внедрении ИИ, компания Microsoft признала Россию лидером по внедрению технологий искусственного интеллекта.

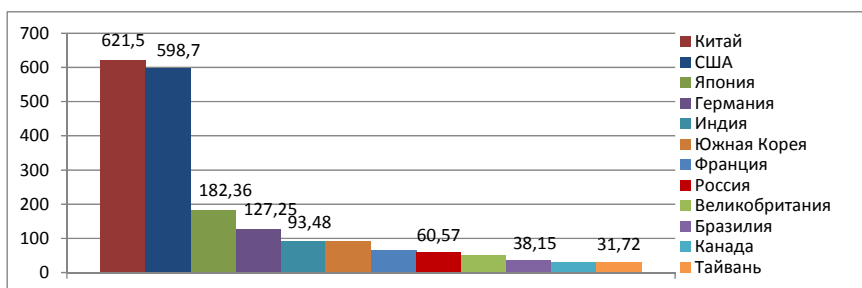


Рис. 1. Топ 12 стран по количеству инвестиций в исследование ИИ и расходам (млрд. долл. США) [5].

В связи с вышесказанным поднимается вопрос об обеспечении экономики России должным количеством специалистов ИТ-сферы. Однако, в феврале-марте 2022 г. 70 тыс. ИТ-специалистов покинули страну. Данная ситуация сильно ударила по ИТ-сфере в России, в связи с тем, что программой «Цифровая экономика» в рамках федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» предусмотрен набор абитуриентов высшего образования за счёт государственного бюджета по ИТ-специальностям, в год: 90 тысяч к 2022 г., 120 тысяч к 2024 г. Притока новых специалистов недостаточно, с учётом того, что в 2018 г. был набор 46 тыс. человек по этому направлению, и выпускники не смогут полноценно заменить ушедших ещё и по причине отсутствия опыта в штате сотрудников [1, 3, 4].

Необходимо привлекать российских ИТ-специалистов конкурентной средой с американскими и азиатскими специалистами, соответствующей зарплатой и интересными, а главное — сложными задачами. Также, каждому ИТ-работнику требуется своевременное повышение квалификации, следовательно, работодатель должен

следить за совершенствованием своих IT-специалистов, вкладываться в их обучение и ставить задачи, требующие роста навыков.

ИИ как часть процесса цифровизации значительно снижает понесённые затраты на восстановление экономики в период кризиса пандемии и не только. В медицине увеличивается скорость постановки диагнозов, и повышается их точность. В логистике упрощается процесс учёта товаров, а также снижается количество ошибок. И хотя проблемы юридической ответственности за деятельность ИИ, кибербезопасность и обеспечение экономики IT-специалистам являются первостепенно важными проблемами, применение ИИ в новых областях, его потенциал и способность к самообучению постоянно открывают новые горизонты, что безусловно побуждает строить оптимистичные прогнозы для нашей страны.

Список литературы:

1. *Бондарев А.В.* Подготовка IT-специалистов как необходимый фактор внедрения цифровых технологий на российских предприятиях // Великая победа 1945 года и современность: сборник XVIII Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов / под ред. М.Я. Парфеновой, Пшеничной В.В., Короткевич Э.Р. М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2020. С. 873–876.

2. *Бондарев А.В.* Проблема правовой регламентации искусственного интеллекта в эпоху цифровой трансформации государственного управления Российской Федерации / А. В. Бондарев // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием, Москва, 19–23 апреля 2021 года. Москва: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2021. С. 514–520. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=47499552&pf=1>

3. *Бондарев А.В.* К проблеме кадрового обеспечения развития цифровой экономики в России // Материалы Международного молодежного

научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020» [Электронный ресурс] / Отв.ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. – Электрон. текстовые дан. (1500 Мб.) – М.: МАКС Пресс, 2020. – Режим доступа: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2020/index.htm, Режим доступа к статье: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2020/data/19304/106323_uid439252_report.pdf, свободный – Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020». ISBN 978-5-317-06417-4

4. Паспорт Федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://digital.ac.gov.ru/poleznaya-informaciya/material/Pasport-federal'nogo-proekta-Kadry-dlya-tsifrovoy-ekonomiki.pdf> (дата обращения: 15.04.2022)

5. Statista // In-depth Report: «Artificial Intelligence 2021» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.statista.com/study/50485/artificial-intelligence/> (дата обращения: 27.02.2022)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Бульчёва София Евгеньевна

*Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации, студентка*

Научный руководитель:

Дорохов Николай Иннокентьевич

*доцент департамента международного и публичного
права Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации, кандидат исторических наук*

Аннотация. В статье рассматривается теоретико-правовая основа цифровизации местного самоуправления, современные взгляды на практическую реализацию и правовое регулирование ведущего составляющего концепции «Умного города», исследованы перспективные правовые конструкции цифровизации местного самоуправления.

Ключевые слова: правовые основы, цифровизация, местное самоуправление, город, граждане, практика.

LEGAL BASIS FOR DIGITALIZATION IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT

Bulycheva Sofia Evgenievna

*Financial University under the Government
of the Russian Federation, student*

Academic adviser:

Dorokhov Nikolay Innokentievich

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of the Department of International and Public Law
of the Faculty of Law of the Financial University
under the Government of the Russian Federation*

Abstract. The article examines the theoretical and legal basis of digitalization of local self-government, modern views on the practical

implementation and legal regulation of the leading component of the concept of “Smart City”, the promising legal constructions of digitalization of local self-government are investigated.

Keywords: legal framework, digitalization, local government, city, citizens, practice.

В современных условиях распространения информационных технологий формируются принципиально новые формы работы государственной и муниципальной службы. Вследствие этого возникает столкновение взглядов насчет необходимости в цифровизации государственных и муниципальных услуг. Наиболее противоречивым моментом по отношению к реализации практических возможностей внедрения цифровых технологий выступает возможность возникновения дублирования в работе государственных органов и органов местного самоуправления.

Первостепенной задачей цифровизации является создание условий для эффективного взаимодействия, повышения качества услуг, улучшения качества системы работ, а также снижения уровня необоснованного государственного вмешательства, что является полезным для внешних бенефициаров — граждан, бизнеса, некоммерческих организаций и т. д. Это может привести к изменению механизмов и инструментов управления, этапов управленческого цикла как в положительную, так и отрицательную сторону.

Для того, чтобы более детально разобраться в том, какое же влияние цифровизация оказывает на деятельность местного самоуправления, рассмотрим несколько направлений реализации цифровых технологий.

1) Эволюционное направление — это своеобразная трансформация государственного и муниципального

управления, в которой цифровизация является одним из этапов его развития.

2) Стандартизированное направление – это объединение ряда стандартов и моделей внедрения информационных технологий в деятельность органов государственной и муниципальной власти.

3) Практико-ориентированное направление — это дублирование или полная замена систем управления, где цифровизация является аналогом человекоориентированного управления.

4) Направление формирования прорывных технологий — провоцирует повышение качества некоторых сфер государственной деятельности (улучшение преподнесения услуг государства, конфиденциальность персональных данных и т. д.). [1].

Кроме того, под влияние Интернета попадают не только механизмы государственного управления, но и местного самоуправления тоже. Таким образом, повышая качество жизнедеятельности в муниципальных образованиях, а также являясь неотъемлемым механизмом обратной связи и средством придания огласки к решению вопросов местного значения и привлечение к этому граждан, муниципальная цифровизация имеет высокий потенциал. [2].

Одним из проектов развития цифровизации на местах, является концепция «Умного города». Некоторые ученые выделяют данную концепцию даже не как просто проект, а как целый этап развития муниципалитетов. Сущность данной концепции проявляется в обеспечении жителей всей необходимой информацией через цифровые источники, эффективной реализации обратной связи, а значит и коммуникации местного самоуправления

и граждан, а также в реализации возможности передачи и распространении информации для обучения на основе искусственного интеллекта и нейросетей.

Существует два подхода в развитии концепции «Умный город», приступим к их подробному рассмотрению:

– Технологический (узкий) подход, в нем рассматриваются только определенные технические решения, умные технологии и степень включенности информационной сети «Интернет» в создание проектов;

– Комплексный (широкий) подход, учитывает развивающиеся показатели с помощью цифровизации всех сфер деятельности общества, формирует обратную связь и степень социальной активности в среде электронных технологий.

Главными составляющими реализации проектов по узкому подходу являются: привлечение внимания граждан к разрешению вопросов местного значения; управления дорожным движением при помощи цифровых технологий; «умное» освещение улиц; обеспечение общедоступности сети Wi-Fi; применение солнечных батарей; sms-оповещение о ЧС; возможность безналичной оплаты услуг и товаров. По мнению создателей данной позиции, «Умный город» объединяет IT-, инженерную, социальную и бизнес-инфраструктуры для использования коллективного интеллекта города.

Специалисты по экономической социологии определили средством создания «Умного города» — борьбу за талантливых людей. Было обнаружено, что принципиально новое значение для успешной реализации проектов имеет присутствие развивающихся городских инноваций по направлению снизу вверх и внушительного количества высоко квалифицированных кадровых ре-

сурсов. Основываясь на анализе развития экономики и общественных отношений в крупных городах (США, Японии, Китая, а также ряда Европейских государств), сделан вывод о том, что в городах укрепляются сильные стороны человечества, рождаются новаторства, которые со временем могут распространяться дальше, обогащая все остальные территории.

Однако несмотря на высокий потенциал реализации стандартов «Умный город» необходимо отметить узконаправленность и односторонность введенных стандартов, не учитывающей разнообразие территорий в Российской Федерации, местные и исторические традиции в разных видах муниципальных образований. Если посмотреть на это со стороны регулирования муниципальных правоотношений, «умные города» в России — это и есть очередное подтверждение, что оно изменяется вместе с повышением роли городов, в том числе из-за роста их влияния на развитие социально-экономической сферы государства. Преобразования последних лет в нормативной сфере приводит к реальному увеличению численности населения городов по сравнению с сельским населением [3].

Список литературы:

1. Актуальные проблемы цифровизации местного самоуправления: учеб. пособие / А.И. Соколова – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. 59 с.
2. Арнаутова А.А. Цифровизация правотворческой деятельности // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. № 2. С. 32–42. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/219003.pdf> (доступ свободный).
3. Основы цифровизации государственного и муниципального управления: учеб. пособие / О.А. Полошкевич, И.А. Журавлева, Г.В. Дружинин, Н.В. Москвитина. – Иркутск: Издательство ИГУ, 2020. 163 с.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА

Джафаров Ровшан Ширияр оглы

*Саратовская государственная юридическая академия,
Институт Юстиции, студент*

Научный руководитель:

Воробьева Динара Сергеевна

*старший преподаватель кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической академии*

Аннотация. Статья посвящена вопросу правового регулирования института территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Вследствие анализа Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., были предложены пути решения проблем, существующих в рамках объекта исследования.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, муниципальное право.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: LEGAL PROBLEMS OF THE INSTITUTE

Dzhafarov Rovshan Sh. o.

Saratov State Law Academy, student

Scientific adviser:

Vorobyova Dinara S.

Saratov State Law Academy, senior lecturer

Abstract. The article is devoted to the issue of legal regulation of the institute of territorial public self-government in the Russian Federation. As a result of the analysis of the Federal Law «On the General Principles of the

Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» 2003, ways of solving the problems that exist within the framework of the object of study were proposed.

Key words: territorial public self-government, local self-government, municipal law.

В современных условиях, где роль и мнение каждого человека приобретают решающее значение для определения судьбы государственной и ландшафтной среды, очень важно обеспечивать высокий уровень правового осознания значимости этого самого индивидуума. В данной статье предлагается рассмотреть, пожалуй, один из фундаментальных и необходимых инструментов обеспечения власти народа, как территориальное общественное самоуправление.

Однако, как указывают деятели правовой науки, такие как А.А. Сергеев, «деятельность органов ТОС, по сути, свелась к реализации права граждан на объединение, а не на участие в осуществлении местной публичной власти» [1, с. 82], что, в свою очередь, является значительным пробелом в реализации данного института.

Главными проблемами института В.В. Гончаров называет «отсутствие тщательно разработанной законодательной базы, регулирующей деятельность ТОС, а также «отсутствие в действующем законодательстве разработанного механизма делегирования органам ТОС отдельных полномочий органов государственного и муниципального управления» [2, с. 10].

В.Г. Кошкидько подчёркивает финансовую сложность в существовании института ТОС. Как отмечается в его работе, «основными источниками финансирования деятельности ТОС являются добровольные взносы и пожертвования», «а в рамках конкурса ТОСы не могут

конкурировать с другими организациями, которые располагают более мощными профессиональными и материальными ресурсами» [3, с. 81].

Отдельной проблемой являются положения ч. 6 ст. 27 ФЗ № 131-ФЗ, требующие для определения правомочности собрания участие в нем не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Практика выявила проблему определения и подсчёта численности жителей таких территорий. Большой преградой для активистов ТОС является также сама регистрация организации в качестве юридического лица, которая имеет достаточно сложную процедуру. В целом, на наш взгляд, юридический статус ТОС должен быть схож со статусом социально ориентированных некоммерческих организаций.

Кроме того, существует неурегулированность сферы деятельности ТОС, из-за чего зачастую происходит смешение данного механизма с управляющими компаниями и ТСЖ в сфере ЖКХ.

В качестве решения вышеуказанных проблем предлагается принятие Федерального Закона «О территориальном общественном самоуправлении», в котором следует предусмотреть:

- сферу деятельности ТОС;
- облегченный порядок формирования ТОС;
- формы взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, в частности, возможность делегирования полномочий на уровень ТОС;
- систему финансовых и правовых гарантий органов ТОС со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, всего государства в целом;

– различные формы привлечения местных сообществ к участию в деятельности ТОС — например, через портал «Госуслуги».

Список литературы:

1. *Баженова О.И.* К проблеме правового регулирования территориального общественного самоуправления // Местное право. 2015. № 5. С. 77–104.
2. *Гончаров В.В.* Взаимодействие органов исполнительной власти и территориального общественного самоуправления // Закон и право. 2010. № 5. С. 9 – 12.
3. *Кошкидько В.Г.* Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России: современная практика и перспективы развития // Вестник Московского Университета. 2015. № 3. С. 76–88.

**КОНФЕРЕНЦИЯ ГРАЖДАН
КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ
НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПОТЕНЦИАЛ**

Коржуева Диана Вадимовна

студентка 2 курса Московского университета имени С.Ю. Витте

Научный руководитель:

Дорохов Николай Иннокентьевич

*Профессор кафедры теории и истории государства
и права Московского университета имени С.Ю. Витте,
кандидат исторических наук, профессор.*

Аннотация. В данной статье дана характеристика одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления — конференции граждан; на конкретном примере раскрыт потенциал данной формы, выявлены проблемы и высказаны определенные рекомендации по ее применению.

Ключевые слова: конференция, гражданин, конференция граждан, выбор делегатов, органы местного самоуправления, представительный орган, муниципальное образование.

**CITIZENS' CONFERENCE AS A FORM OF DIRECT
PARTICIPATION OF THE POPULATION
IN THE IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT: STATE, PROBLEMS, POTENTIAL**

Korzhueva Diana Vadimovna

2nd year student of the Witte Moscow University

Scientific supervisor:

Dorokhov Nikolay Innokentievich

*Professor of the Department of Theory and History
of State and Law of the Witte Moscow University, Candidates
of Historical Sciences, Professor, Honorary Worker
of Education of the Russian Federation.*

Abstract. This article describes one of the forms of direct participation of the population in the implementation of local self-government — the citizens' conference; on a concrete example, the potential of this form is revealed, problems are identified and certain recommendations for its application are made.

Keywords: conference, citizen, citizens' conference, choice of delegates, local self-government bodies, representative body, municipal entity.

Конференция граждан — собрание представителей граждан для обсуждения и решения вопросов и выявления мнения жителей по вопросам, затрагивающим их интересы.

Проведение выборов проходит следующим образом:

1. Выборы проходят от группы квартир, подъездов, дома, а также населенных пунктов.

2. Выдвижение и избрание проходят в виде сбора подписей жителей. Такой подписной лист заполняется на каждого, если жители выдвигают несколько кандидатур.

3. Кандидат будет считаться избранным, если в подписных листах будет более половины подписей граждан. В случае если было выдвинуто несколько кандидатов, то избранным считается тот, кто набрал больше всего голосов [1]

Порядок проведения конференции и ее правомочность:

1. Порядок проведения конференции граждан устанавливается региональным законом для проведения собрания граждан.

2. Конференция является правомочной, если в ней приняло участие определенное количество избранных делегатов. Для каждого региона количество своё.

3. Итоги подлежат официальному опубликованию [1].

Решение конференции граждан принимается в следующем порядке:

1. По рассматриваемому вопросу в ходе голосования принимается решение. (Голосование может проходить в тайной или открытой форме).

2. Решение доносится до граждан, которые проживают на соответствующей территории и до представительного органа местного самоуправления или органов территориального общественного самоуправления.

3. Решение конференции не должно нарушать имущественные и иные права граждан, объединений собственников жилья и других организаций.

4. Расходы возлагаются на инициатора проведения конференции.

Помещения для проведения органы местного самоуправления предоставляют безвозмездно или арендуют за счёт средств местного бюджета [2].

Данная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления является востребованной. Это доказывает представленная ниже статистика, основанная на конференциях граждан в сельском поселении Васильевка муниципального района Безенчукский Самарской области.

За 2019 г. было проведено 2 конференции граждан, за 2021 г. – 1, за 2022 г. – 1.

Из вышеуказанного можно сделать вывод, что конференция граждан пользуется спросом и решает насущные проблемы.

Анализ практических материалов позволяет выделить ряд проблем, которые объективно возникают в ходе конференции граждан. В нашем случае приведем ряд примеров, свидетельствующих о реальных сторонах

проблемного характера для жителей соответствующего поселения. Подобные проблемы взяты из отчета главы сельского поселения Васильевка муниципального района Безенчукский Самарской области.

1. Голованова Л. Н. директор ГБОУ ООШ с. Васильевка высказала проблему, что здания школы и детского сада требуют капитального ремонта, замены осветительных приборов и оконных блоков. Капитальный ремонт школы и детского сада ожидается с 2014–2015 гг.

2. Шешунова Оксана Вячеславовна заведующая ФАП с. Васильевка с 2017 г. — выступила с проблемой низкого процента прохождения флюорографического обследования гражданами поселения в преклонном возрасте. Также Оксана Вячеславовна обратила внимание жителей поселения на важность профилактических прививок.

3. Аникин Владимир Васильевич, глава муниципального района Безенчукский Самарской области объявил, что работа по прокладке газопровода улиц Набережная и Вокзальная завершена.

4. Также был поднят вопрос о том, что еще не во всех поселениях установлены контейнерные площадки. По вывозу ЖБО отходы должны сливаться на очистные сооружения, на практике получается не порядок, что влечет нарушение требований законодательства. [3]

Конференция граждан, как правило, имеет целями — обсуждение важных вопросов для жизнедеятельности поселений, а также для информирования жителей о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц. Эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления является необходимой и актуальной.

Список литературы:

1. Закон от 22 февраля 2001 года N 11-ГД «О собраниях (конференциях) граждан по месту жительства в Самарской области» (с изменениями на 30 декабря 2005 года). [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/945005404>
2. Местное самоуправление: понятие, сущность, система и функции. [Электронный ресурс]. URL: <https://isfic.info/ebzeev/konprav82.htm>
3. Протокол конференции граждан сельского поселения Васильевка муниципального района Безенчукский Самарской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.com/amp/198150807-P-r-o-t-o-k-o-l-konferencii-grazhdan-selskogo-poseleniya-v-a-s-i-l--e-v-k-a-municipalnogo-rayona-bezenchukskiy-samarskoy-oblasti.html>

**К ВОПРОСУ О САМОУПРАВЛЕНИИ РУССКОГО
И ИНОСТРАННОГО ЗЕМСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
(В СВЕТЕ ЭКСТРАПОЛЯЦИИ
ВЗГЛЯДОВ А.И. ВАСИЛЬЧИКОВА)**

Ласточкина Мария Сергеевна

Саратовская государственная юридическая академия, студентка

Научный руководитель:

Герасимова Тамара Александровна

к.п.н., доцент, Саратовская государственная юридическая академия

Аннотация. В рамках данной статьи освещается сущность и проблематика местного самоуправления, анализируется вопрос истории института самоуправления исходя из взглядов А.И. Васильчикова. Проводится анализ зарубежного опыта и основные тенденции развития самоуправления России.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичное управление, государство, местный бюджет, местные власти.

**ON THE QUESTION OF SELF-GOVERNMENT
(IN THE LIGHT OF THE EXTRAPOLATION OF
A.I. VASILCHIKOV'S VIEWS)**

Lastochkina Maria Sergeevna

Scientific adviser:

Gerasimova Tamara Aleksandrovna

Abstract. Within the framework of this article, the essence and problems of local self-government are highlighted, the issue of the history of the institution of self-government is analyzed based on the views of A.I. Vasilchikov. An analysis of foreign experience and the main trends in the development of self-government in Russia is carried out.

Keywords: local self-government, public administration, state, local budget, local authorities.

Александр Илларионович Васильчиков (27.10.1818–02.10.1881) — князь, юрист, писатель, ученый-экономист, общественный деятель, родоначальник кооперативного движения в России, секундант последней дуэли М.Ю. Лермонтова. В 1848 году — уездный, а в 1851–1854 годах — губернский предводитель дворянства. В 1861–1862 годах — гласный Старорусского и Новгородского губернских собраний. Во время Крымской войны принял участие в качестве командира дружины Новгородского ополчения, которое показало себя в бою с наилучших сторон. А.И. Васильчиков яркая личность в истории становления и развития Российского государства, он является одним из первых русских ученых, глубоко исследовавших тему самоуправления. Труды Александра Илларионовича о преобразовании и устранении различных проблем местного самоуправления высоко оценены как его современниками, так и учеными — муниципалистами [0, с. 20].

Первые масштабные труды Александра Илларионовича увидели свет в его уже зрелые годы, именно в этот период сформировались большие практические знания, эксцентричные взгляды на многие волнующие вопросы устройства государства. А.И. Васильчиков поднимал в своих трудах многие проблемы Отечества, им было дано много ответов на письма чиновников, его труды «Землевание и земледелие в России и других европейских государствах» [0, с. 5], «О Самоуправлении» [0, с. 3] — кладезь построения успешного государства.

Несомненный интерес представляет капитальный труд А.И. Васильчикова «О Самоуправлении», вышедший в свет в 1869 году. В сравнительном обзоре автор характеризует самоуправление как участие народа в

местном внутреннем управлении, построение которого должно строиться на таких составляющих как: сборы налогов и формирование из них местного бюджета, процесс и пути расходования местных средств, функционирование местной администрации и суда. Во введении своего труда А.И. Васильчиков рассуждает о сущности местного самоуправления, о его значении для России, разграничивая такие понятия как «публичное управление» и «местное самоуправление» [0, с. 9].

В своем труде «О самоуправлении» автор прослеживает историю формирования самоуправления. Его труд состоит из двух томов, он начинается с рассуждений об общих понятиях самоуправления, пределах властных полномочий и переходит к предоставлению информации о путях развития местного самоуправления многих прогрессивных стран XIX в. (Англии, Франции, Германии и др.).

Как аргументировано утверждает автор, опыт зарубежных стран в построении самоуправления является противоречивым, но изучение свойств их самобытности требует сосредоточенности, ведь их подходы были направлены на создание благоприятной среды в странах. Рассматривая и анализируя могущество данных держав, А.И. Васильчиков ставит перед собой вопрос: «Какая из этих стран достигла своих целей с наименьшими жертвованиями пользы и нужды?» [0, с. 2].

По мнению Александра Илларионовича: Англия является похвальным примером, Франция неодобрительным, а Германия пытается двигаться самостоятельным путем развития.

В Англии населению в руководство отходят все внутренние дела: судебные, хозяйственные и админи-

стративные; правительственных агентов в провинциях на местах не полагается; высшая администрация контролирует действия местных властей, но прямо через чиновников ничем не управляет. Основой британского самоуправления является возможность на местах собирать и распределять местный бюджет на основе равномерного налогообложения всех местных жителей по реальной их платежеспособности [0, с. 23]. А.И. Васильчиков отмечает, что в Англии жителей можно разграничить на имущих и неимущих. На имущих сосредоточены все прямые налоги и вся общественная служба, содержание наиглавнейших государственных структур.

Французская система, по мнению Васильчикова, базируется на принципе народного самоуправления. Германия стремится внедрить основы реального местного самоуправления, но она слишком опутана правилами различных сословных союзов на местах. Данное исследование путей развития самоуправления, позволяет сформулировать итоги и подчеркнуть особенности Российского государства с ракурса исторических, экономических и политических аспектов. По мнению автора местного самоуправления, для России можно достигнуть только путем изменения государственной политики, в основу которой должна войти правовая доктрина, учитывающая опыт зарубежных стран, как с положительных сторон, так и с отрицательных. Книга Александра Илларионовича встретила сочувственный интерес и стала «настоющей книгой образованных земцев».

А.И. Васильчиков является сложным мыслителем, еще при жизни вокруг него сформировалась большая численность оппонентов, которые критично и агрессивно воспринимали его концептуальные представления,

касающиеся аспектов устройства государства. Но были и прогрессивные люди, которые горячо переживали за судьбу своего государства, осознавая необходимость нововведений и именно в этих трудах находили действительно практические подходы для решения многих актуальных вопросов того времени.

Список литературы:

1. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. 1–2. СПб., 2-е изд. 1872.
2. *Васильчиков А.И.* Землевладение и земледелие в России и других европейских государствах. СПб. Т. 1–2. 1876.
3. *Голубев А., Князь А.И.* Васильчиков. Биографический очерк. СПб., 1882.
4. *Петухов Р.В.* Местное самоуправление: опыт теоретического осмысления А.И. Васильчиковым и современные реалии // Труды Института государства и права РАН. 2011. №3.

ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Лягушева Анастасия Андреевна

*Финансовый Университет при Правительстве
Российской Федерации, студентка*

Научный руководитель:

Дорохов Николай Иннокентьевич

*кандидат юридических наук, доцент, преподаватель
кафедры международного и публичного права Финансового
Университета при Правительстве Российской Федерации*

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные на сегодняшний день проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Произведён сравнительный анализ состава органов местного самоуправления, с учётом их кадрового обеспечения. Выявлены проблемы, которые играют роль в реализации кадровой политики.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальная служба, квалифицированность сотрудников, кадровая политика.

PROBLEMS OF STAFFING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND WAYS TO SOLVE THEM

Lyagusheva Anastasia Andreevna

*Financial University under the Government
of the Russian Federation, student*

Academic adviser:

Dorokhov Nikolay Innokentievich

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of the Department of International and Public Law of the Faculty
of Law of the Financial University under the Government
of the Russian Federation*

Abstract. The article deals with the problems of staffing of local self-government bodies. A comparative analysis of quantitative and qualitative indicators of the personnel of municipal bodies of Russia has been carried out. The problems that play a role in the implementation of personnel policy are identified.

Key words: local self-government bodies, municipal service, qualification of employees, personnel policy.

Уровень эффективности и успешности органов местного самоуправления сейчас достаточно низкий, даже в сравнении с другими странами. Эффективность их работы зависит, в первую очередь, от профессионализма работников данного органа, а также их компетентности и, естественно, проводимой кадровой политики и политики в отношении населения данного района или данной территории. Органы местного самоуправления очень важны для страны, так как от них зависит политическая, экономическая и социальная стабильность граждан, которые проживают на территории, принадлежащей данному муниципальному образованию. Однако, в современных условиях наблюдается дефицит квалифицированных кадров, что приводит к снижению показателей общественной жизни.

В течение последних 10 лет проводились различные исследования, результатами которых стало то, что в органах местного самоуправления наблюдается тенденция уменьшения численности муниципальных служащих, особенно в сельской местности (например, в Дальневосточном федеральном округе и Приморском крае), так как большинство жителей предпочитают переезжать в большие города, что, безусловно, снижает численность населения в данном населённом пункте [1]. Коэффициент укомплектованности органов местного самоуправления является ключевым в условиях сменяемости ра-

бочих кадров и их профессиональных навыков. Присутствие высокой текучести в органах способствует тому, что опыт, которые накопили сотрудники за определенный промежуток времени в процессе работы, не успевают переходить к следующему сотруднику, а также требуется время на адаптацию нового сотрудника и его приспособлению к условиям работы в данном месте, что, естественно, тормозит эффективную деятельность органа. Как считают специалисты, уровень текучести в органах местного самоуправления не должен превышать 10%, однако на данный момент он достигает почти предела. Данный показатель формируется за счет компонентов как: низкий уровень оплаты труда и смены значительной части аппарата после выборной кампании.

Существуют сильное различие оплаты труда на разных должностях, например, у служащих на старших или младших должностях — от 15 тыс. руб. до 25 тыс. руб., при этом сам ежемесячный оклад составляет 3,5 тыс. руб., а вся остальная сумма формируется благодаря надбавкам, поощрениям (которые молодым сотрудникам не выплачиваются) [2]. Также разница в заработной плате есть у муниципальных и государственных служащих, что способствует усилению дефицита кадров и затруднению привлечение квалифицированных сотрудников. Основная проблема муниципальных образований в том, что несколько проблем сочетаются в одной: нехватка кадров, достаточно квалифицированных для данной профессии, огромное количество незаполненных вакансий, слабый приток новых и профессиональных сотрудников, а также увеличение возраста сотрудников кадров местного самоуправления. На данный момент удельный вес молодежи до 30 лет в муници-

пальных органах гораздо меньше, чем на каких — либо государственных должностях [2]. Наиболее сильное проявление эта тенденция имеет в отдалённых регионах России и таких как Приморский край, в нем количество муниципальных служащих в возрасте до 30 лет при этом высококвалифицированных в 1,5 раза меньше, чем во всей России [3]. Анализ данных об образовании и направлениях подготовки кадров, которые приходят в органы местного самоуправления, показывают то, что специалистов с высшим образованием достаточно много, однако, это нельзя считать успехом в отношении служащих в муниципальных образованиях, так как с каждым годом увеличивается количество лиц, с высшими образованиями по гуманитарным предметам (педагогика, социальная направленность и тд.), в то время как по статистическим данным, довольно таки низкий показатель муниципальных служащих которые прошли обучение по направлению связанному с государственным и муниципальным управлением (меньше 10%) [2].

Таким образом, проанализировав все данные муниципальных служб об их кадровом обеспечении, мы можем выявить две основные проблемы: первая- недостаточная квалифицированность сотрудников. Муниципальные служащие зачастую не могут решить проблемы, которые беспокоят общество, в особенности в обстоятельствах реформирования местного самоуправления. Поэтому самым главным источником повышения квалификации работников должно являться дополнительно профессиональное образование служащих.

И вторая проблема, которая на данный момент наиболее актуальна в органах местного самоуправления- заработная плата сотрудников. Их заработная плата до-

вольно небольшая из-за чего особого желания у населения, даже без высшего образования, нет. А для привлечения опытного сотрудника с опытом работы, у служб обычно нет на это средств, поэтому государство должно выделять больше средств для развития данной отрасли. Муниципальные службы на данном этапе развития неконкурентоспособны и не являются приоритетом в управленческой и экономической деятельности, что и приводит к проблемам кадрового обеспечения.

Список литературы:

1. *Масилова Марина Григорьевна, Лобов Владимир Евгеньевич* Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-kadrovogo-obespecheniya-organov-mestnogo-samoupravleniya-i-puti-ih-resheniya-1> (дата обращения: 25.04.2022).
2. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>
3. *Ряжская Татьяна Владимировна, Жукова Мария Вячеславовна, Карлов Александр Николаевич.* ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2021. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-kadrovogo-obespecheniya-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 25.04.2022).

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА И ПРИЧИН ЕГО НЕСОВЕРШЕНСТВА

Пальчикова Екатерина Николаевна

Ставропольский филиал РАНХиГС, студентка

Аннотация. В статье рассматривается значение и сущность муниципального правового акта при реализации функций местного самоуправления, а также причины несовершенства муниципального нормотворчества.

Ключевые слова: муниципальный правовой акт, муниципальное нормотворчество, местное самоуправление

GENERAL CHARACTERISTICS OF MUNICIPAL RULE-MAKING AND THE REASONS FOR ITS IMPERFECTION

Palchikova Ekaterina Nikolaevna

Stavropol branch of RANEPА, student

Abstract. The article examines the meaning and essence of the municipal legal act in the implementation of local government functions, as well as the reasons for the imperfection of municipal rule-making.

Key words: municipal legal act, municipal rule-making, local government

Вопрос о нормотворчестве в рамках муниципальных органов власти не теряет своей актуальности на протяжении многих лет. К нему можно отнести различные аспекты нормотворчества как в теоретическом, так и в практическом отношении. Однако в большей степени на качество муниципальных актов влияет именно теоретическое несовершенство, например, некоторое время назад не было общих правил оценивания (как и

самой процедуры экспертизы) правовых актов, что значительным образом мешало эффективной работе муниципального нормотворчества. И в настоящий момент на федеральном уровне проводятся работы по усовершенствованию данного правового явления, однако проблема его несовершенства не стала менее общественно значимой.

Опираясь на статью 2 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под муниципальным правовым актом можно принимать решение муниципального органа власти или населения муниципального образования по вопросам местного значения, которое относится к ведению муниципального органа власти, имеет документальное оформление и либо устанавливает (или изменяет) общеобязательное правило, либо имеет индивидуальный характер [5]. Согласно статье 43 ФЗ-131 в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования и его должностных лиц и так далее [5].

Было упомянуто такое понятие как вопросы местного значения. Опираясь на главу 3 ФЗ-131, можно говорить о том, что по своей природе вопросы местного значения — это те проблемы, которые непосредственно влияют на обеспечение жизнедеятельности местного населения и решение которых осуществляется местным населением и (или) органами местного самоуправления. К ним можно отнести: вопросы касательно местного бюджета и его исполнения; вопросы касательно местных сборов и налогов, в том числе их изменения; вопро-

сы касательно правил транспортного обслуживания, охраны памятников природы и истории, создание условий для жилищного строительства и так далее [5].

Однако для решения многих вопросов (практически все вопросы, не относящиеся к местным бюджетам, сборам и налогам) используются не только нормативные правовые акты, но и, так называемые, иные правовые акты. В сущности перед всеми муниципальными актами стоят одни и те же задачи, но в их (в некоторой степени неоднозначном) делении заключается одна из причин несовершенства муниципальных правовых актов: к нормативным и иным правовым актам применяются несколько отличающиеся правила, разные системы проверок их легальности и реагирования на неправомерные акты.

Эта причина также получает «продолжение» в обязательном прокурорском надзоре над законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления, закрепленном в приказе Генпрокуратуры России №155 [2]. «Итогом этого выступает несоответствие их мнения (органов местного самоуправления) мнению органов прокуратуры и, соответственно, из-за этого происходит ненаправление в прокуратуру нормативно-правовых актов на проверку и для изучения» [1].

Но без прокурорского надзора данная система и во все перестает иметь структурность и эффективность, что доказывает статистика. Так только за один год в Краснодарском крае, согласно информации региональной прокуратуры, «было выявлено около 5 тысяч незаконных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе 128 уставов муниципальных образований. В результате принятых мер прокурорского

реагирования в соответствии с законом приведено 4,4 тыс. муниципальных актов» [3].

Другой причиной неэффективности муниципальных актов является низкая квалификация муниципальных служащих. Причем эта проблема намного шире, чем просто отсутствие необходимого образования: ее расширяют недостаток квалифицированных муниципальных служащих на местах, недостаточное распространение практики получения дополнительного образования и профессиональной переподготовки, а также некоторые недостатки в аттестации служащих, о чем пишут Т.В. Ряжская, М.В. Жукова и А.Н. Карлов [4]. Причем этот вопрос напрямую влияет на качество муниципальных правовых актов, в особенности, иных правовых актов, которые подразумевают под собой и решения, и действия (бездействия) должностных лиц местного самоуправления.

Причины, приведенные в рамках данной статьи, во многом являются основными препятствиями эффективной работы правовых актов местного самоуправления. Их необходимо прорабатывать на высшем уровне, однако важно не забывать о том, что местное самоуправление должно действовать самостоятельно, а страна не должна превратиться в, так называемую, унитарную федерацию.

Список литературы:

1. *Агаркова А.А.* Проблемы нормотворческого процесса органов местного самоуправления / А.А. Агаркова, Н.В. Павлов // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук.* 2021. № 5–3(56). С. 6–9. DOI 10.24412/2500-1000-2021-5-3-6-9. – EDN BEZGRB.

2. Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 (ред. от 20.02.2020) «Об организации прокурорского надзора за законностью

нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73311/

3. Прокуратурой Краснодарского края обеспечены надзор за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления и участие в муниципальном нормотворчестве в 2020 году [Электронный ресурс] // https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_23/mass-media/news?item=58559240

4. *Ряжская Т.В.* Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления / Т.В. Ряжская, М.В. Жукова, А.Н. Карлов // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2021. № 3. С. 108–119. DOI 10.24412/2071-6141-2021-3-108-119. EDN JWWVRK.

5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

КОРРУПЦИОННЫЙ ФАКТОР КАК ПРОБЛЕМА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Семенова Сабина Тимуровна

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
студентка Юридического факультета*

Научный руководитель:

Дорохов Н.И.

*кандидат исторических наук, доцент департамента
международного и публичного права Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации*

Аннотация. В настоящее время одной из актуальных тенденций в проблематике местного самоуправления является коррупционный фактор. В статье рассматривается основная проблема, связанная с коррупционной направленностью и предполагаемые пути к их решению. Чтобы преодолеть данную проблему потребуются комплексный подход к пересмотру действующего законодательства и его ужесточение.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации, коррупция, муниципалитет, органы местного самоуправления, антикоррупционные меры.

CORRUPTION FACTOR AS A PROBLEM IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Semenova S.T.

*Student of the Faculty of Law of the Financial University
under the Government of the Russian Federation*

Academic adviser:

Dorokhov N.I.

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of the Department of International and Public Law of the Faculty
of Law of the Financial University under the Government
of the Russian Federation*

Abstract. Currently, one of the current trends in the problems of local self-government is the corruption factor. The article discusses the main problem associated with corruption and the proposed ways to solve them. To overcome this problem, an integrated approach to the revision of the current legislation and its tightening will be required.

Keywords: legislation of the Russian Federation, corruption, municipality, local governments, anti-corruption measures.

Система местного самоуправления Российской Федерации представляет собой сложный механизм по реализации властных полномочий в экономических, финансовых, социокультурных и политических сферах субъектов федерации. Органы местного значения по своей функциональности напрямую связаны и ответственны за показатель уровня жизни населения, и, как следствие, являются фундаментальной и конституционной основой успешности и эффективности всего государственного аппарата в целом. В современных реалиях деятельность органов местной власти выстроена таким образом, что любая «издержка» системы неизбежно отражается на показателях благополучия региона.

В последние годы наиболее острой и актуальной тенденцией в сфере государственного управления является развитие коррупционного фактора. По данным генпрокуратуры Российской Федерации общее число преступлений коррупционного характера за 2021 год увеличилось на 16,5% по сравнению с 2020 годом. Важным аспектом в данном вопросе является факт, что большинство данных противоправных действий были зафиксированы именно в регионах, больший процент пришелся на органы местного значения: лидерами статистики оказались Пермский и Ставропольский край. Ущерб, нанесенный государственному бюджету, составил 39,4 млрд рублей, что на 7 млрд больше по сравнению с ущербом

от коррупционного фактора в 2020 году [1]. Что касается 2022 года, уже за январь нынешнего года Генпрокуратура Российской Федерации зафиксировала 2654 предварительно расследованных преступлений в данном отчетном периоде, где в совокупности 50% из данной статистики относится к Центральному и Приволжскому федеральным округам [2]. Как отметил депутат Государственной Думы Василий Иванович Пискарев в одном из выпусков газеты «Известия»: «50% преступных коррупционных деяний совершают чиновники местного уровня или депутаты местных советов». Если же смотреть на проблему в целом, то можно обобщить, что тенденция к совершению преступлений в экономической сфере коррупционного характера с каждым годом набирает обороты несмотря на то, что органы федерального значения предпринимают всяческие меры и программы по борьбе с коррупционной деятельностью.

Основополагающая причина того, что совершенствуемое антикоррупционное законодательство не имеет в действительности достаточной эффективности, заключается в том, что в практической деятельности многие его положения так или иначе не реализуются. Корень проблемы на данном этапе находится в так называемых «издержках» антикоррупционного законодательства как в процессуальном плане, так и в исполнительном. Дело в том, что муниципальные программы противодействия коррупции, которые включают спектр мер, цель которых — снижение уровня противоправности в данной сфере в муниципалитете, принимаются на уровне субъектов Российской Федерации. Фундаментальный аспект проблемы в правовом регулировании здесь заключается в том, что субъект дает право муниципалитету на фор-

мирование и реализацию антикоррупционной программы, однако не обязывает его к ее выполнению. Как следствие, меры по ликвидации преступности в сфере коррупции ограничиваются их утверждением, но не реализацией, либо же формальной реализацией: муниципалитеты вместо применения антикоррупционных мер ограничивают их или вовсе ликвидируют посредством лишь составления отчетности и статистики, так как меры носят рекомендательный характер [3]. Таким образом, разработанное и вполне компетентное в теории законодательство не дает ожидаемой результативности и представляется лишь в виде мониторинга той или иной сферы местного самоуправления.

Вышеприведенные аспекты проблемы антикоррупционных мер являются сугубо процессуальными. Что же касается практики, при детальном изучении вопроса действия текущего законодательства, можно выявить ряд противоречивых аспектов. Особую роль в проблеме коррупционных преступлений играют санкции против совершивших противоправные действия лиц, а именно такая уголовная ответственность, как запрет занимания государственных и муниципальных должностей сроком до пяти лет. В этом отношении находятся так называемые выходы из ситуации для высокопоставленных должностных лиц, из-за которых понятия «рецидива» преступления и всех вытекающих из него аспектов теряют свою правовую ценность. В результате же статистика с каждым годом доказывает, что коррупция на региональном уровне не перестает быть актуальной. Дело в том, что осужденные за данные преступления в экономической сфере числятся в Реестре лиц, который отвечает своей компетенцией за реализацию мер по недопу-

щению их к государственной деятельности [4]. Ключевой проблемой в данной ситуации является практика осужденных, в которой увольнение производится по собственному желанию, а не вынужденной мерой. Таким образом, виновные не попадают в список лиц, которые утратили доверие и избегают санкции, которая предусматривает запрет на занятие дальнейших должностей. Более того, даже если должностное лицо попадает в Реестр, то действующее законодательство ограничивает его государственную деятельность сроком до пяти лет, что не исключает возможности рецидива преступления. Одной из профилактических мер для ликвидации коррупции мог бы послужить пересмотр с законодательной точки зрения ст. 44 УК Российской Федерации.

Не мало важным аспектом в данном вопросе является правосознание граждан, поскольку на понятие коррупции в некоторых субъектах нашей страны влияет ряд региональных особенностей, которые складываются непосредственно из менталитета и культуры того или иного субъекта и в том числе его социально-экономической жизнедеятельности. Особенно в этом отношении данному фактору подвержены южные регионы России, в частности Северный Кавказ.

Суммируя все вышесказанное, стоит отметить, что помимо законодательных и процессуальных мер необходимое внимание должно направиться на формирование такой правовой грамотности, которая бы на гражданском уровне смогла бы сформировать право-психологическое понимание «ответной рефлексии» на коррупционные действия. Крайне важно в борьбе с противозаконными действиями в экономической деятельности

достичь такого уровня правосознания, чтобы форма неприятия коррупционного поведения касалась не только взяточполучателей, но и взяткодателей, поскольку, как уже упоминалось ранее, одним из мотивов и характерной особенностью совершения коррупционного преступления публичной власти в некоторых регионах является отождествление понятия коррупции с долгом дружбы, берущем свои начала из культурных традиций, что в корне противоречит правовому подходу.

Очевиден факт, что снижение не утешительных статистических данных может быть решено лишь посредством комплексного подходу к проблеме. Последствия коррупционных махинаций находят свое отражения не только в экономической сфере, но и глобально влияют на целостность всей страны: от коррупционных факторов страдает система образования, здравоохранения; подвергается развитию теневая экономика, которая ухудшает положение налоговых поступлений и обедняет не только бюджет субъекта, но и бюджет страны, и в этой связи рыночный механизм терпит неминуемые трудности, которые распространяются на все сферы жизни. Более того, дестабилизируется политическая сфера, проблемы которой проявляются в утрачивании доверия к действующим властям.

Суммируя все вышеизложенное, в условиях нынешних реалий цели снижения, а далее — полной ликвидации коррупции в органах местного самоуправления требуют комплексной работы с уже имеющимися правовыми, морально-этическими и социальными механизмами. Необходимо также не только создание антикоррупционных программ и планов, которые учитывают все факторы во всех их разносторонности, но и гарантия ис-

полнения с сопутствующим вместе с тем надзором над реализацией данных мер.

Список литературы:

1. Сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России» за январь-декабрь 2021 года [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/Бибас/Downloads/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202021%20(1).pdf

2. Сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России» за январь 2022 года [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/Бибас/Downloads/Ежемесячный%20сборник%20за%20январь%202022%20(4).pdf

3. Кошкина Д.И. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6; URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=16696>

4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» от 01.07.2017 N 132-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219033/

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ В ДИСТАНЦИОННОМ ФОРМАТЕ: АНАЛИЗ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Черкашина Юлия Константиновна

*Студентка 2 курса Северо-Западного института (филиала)
Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Научный руководитель:

Груздева Ирина Валентиновна

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин СЗИ (ф) МГЮА,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Аннотация. В статье рассматривается законодательное регулирование такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как публичные слушания. Анализируется дистанционный формат таких слушаний, выявляются его положительные и отрицательные аспекты. Делается вывод о дальнейшем развитии этого института.

Ключевые слова: публичные слушания, дистанционные публичные слушания, форма участия в осуществлении местного самоуправления

PUBLIC HEARINGS IN REMOTE FORMAT: ANALYSIS AND PROSPECTS

Cherkashina Yulia Konstantinovna

*2nd year student of the bachelor degree of North-Western Institute
of Kutafin Moscow State Law University*

Scientific adviser:

Gruzdeva Irina Valentinovna

*associate professor of the department of state and legal disciplines
of NWI of MSAL, honored lawyer of the RF*

Abstract. The article discusses the legislative regulation of such a form of public participation in the implementation of local self-government as public hearings. The remote format of such hearings is analyzed, its positive

and negative aspects are revealed. The conclusion is made about the further development of this institute.

Keywords: public hearings, remote public hearings, form of participation in the implementation of local self-government

Недавно в Государственную Думу Российской Федерации были внесены проекты законов, затрагивающие публичные слушания. Депутаты Н.В. Коломейцев, С.П. Обухов и Ю.П. Синельщиков в законопроекте №56907-8 предлагают исключить возможность проведения публичных слушаний в онлайн-режиме [4]. Тогда как в проекте №40361-8 сенатора А.А. Клишаса и депутата П.В. Крашенинникова, наоборот, предусмотрен вариант участия граждан в них посредством системы «Госуслуги» [5, С. 131], что согласуется со статьей 28 ФЗ №131 [6].

Ситуация неопределенности из-за одновременного нахождения в Госдуме Российской Федерации неотклоненных, но противоположных в части формата проведения публичных слушаний законопроектов открывает возможности для дискуссии.

В качестве аргумента против дистанционного формата можно привести тот факт, что не у всех граждан есть технические средства для онлайн-участия в публичных слушаниях, и даже при их наличии не все умеют ими пользоваться. Очное участие, в отличие от дистанционного, способствует дискуссии и помогает гражданам сообща решить вопрос, что отвечает целям публичных слушаний [4]. К тому же, использование системы «Госуслуги» предполагает обязательное наличие подтвержденной учетной записи, что делает невозможным участие в слушаниях граждан, у которых ее нет [3].

В то же время, онлайн-формат публичных слушаний имеет ряд положительных аспектов. Он позволяет принять участие в них людям с ограниченными возможностями здоровья или жителям труднодоступных местностей, которым физически сложно (а иногда и невозможно) посетить их в очном формате. Также он обеспечивает возможность для каждого жителя высказать свои предложения, что обычно трудно в эмоциональной обстановке очного формата. Благодаря информационным технологиям все предложения граждан не ограничены каким-либо графиком — их можно высказать в удобное время. Онлайн-формат отвечает противоэпидемиологическим требованиям и препятствует распространению инфекций, поскольку отсутствует прямой контакт между людьми [2, С.37]. В целом, как отмечают на сайте Госдумы Российской Федерации, цифровизация муниципальных услуг является востребованным процессом [1].

Таким образом, отказ от онлайн-режима публичных слушаний не представляется возможным, поскольку это, как минимум, будет нарушать права граждан, которые не могут присутствовать на мероприятии лично. Однако перевод публичных слушаний полностью в дистанционный формат также не эффективен, потому как не все жители муниципальных образований могут и умеют работать с электронными устройствами. Следовательно, самым перспективным вариантом является комбинированный режим, поскольку оба формата имеют свои преимущества. Он позволит принимать участие в публичных слушаниях и очно, и дистанционно, что обеспечит максимальное участие населения в решении вопросов местного значения.

Список литературы:

1. «Интернет-слушания позволят гражданам управлять своим муниципалитетом» // URL: <http://duma.gov.ru/news/51295/>
2. *Мхитарян Л.Ю.* «Особенности проведения публичных слушаний на постковидном пространстве как форма взаимодействия гражданского общества и государства» // Вестник ПАГС. 2021. №5.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2022 № 101 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях организации и проведения публичных слушаний»
4. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части исключения проведения публичных слушаний в онлайн-режиме) // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/56907-8#bh_histras (дата обращения: 04.04.2022).
5. Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 04.04.2022).
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», 2003, 08 октября, № 202.

КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И СОСТОЯНИЕ

Чурилина Ирина Сергеевна

*Финансовый Университет при Правительстве
Российской Федерации, студентка*

Научный руководитель:

Дорохов Николай Иннокентьевич

*кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры
международного и публичного права Финансового Университета
при Правительстве Российской Федерации*

Аннотация. Статья посвящена вопросу о коррупционных действиях в системе органов местного самоуправления. Целью является раскрытие проблем и поиск их причин возникновения. С помощью описания реального положения системы местного самоуправления будет произведена его оценка текущего состояния.

Ключевые слова: местное самоуправление, коррупция, муниципальное образование, политическая культура, политический абсентеизм

CORRUPTION IN THE SYSTEM OF SELF- GOVERNMENT BODIES: PROBLEMS AND STATE

Churilina Irina Sergeevna

*Financial University under the Government
of the Russian Federation, student*

Academic adviser:

Dorohov Nikolay Innokentievich

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of the Department of International and Public Law of the Faculty
of Law of the Financial University under the Government
of the Russian Federation*

Abstract. The article is devoted to the issue of corruption actions in the system of local self-government. The goal is to uncover problems and find their causes. With the help of description state experience, an assessment of the current state of the system of local self-government bodies will be made.

Key words: local self-government, corruption, municipal education, political culture, political absenteeism

Для Российской Федерации коррупция — не феноменальное явление. К сожалению, она затрагивает не только органы государственной власти, но и систему органов местного самоуправления. Так десятки муниципальных чиновников не только заключены под стражу, но и осуждены за свои незаконные действия [1]. При анализе возникает вопрос о закономерности этой ситуации, может ли она быть основанием для новой муниципальной реформы? Этим и обусловлена актуальность данной статьи.

Основой сильного демократического правового государства является его народ, его вера и преданность в свое государство и власть. Социальная угроза коррупции заключается в том, что она как раз-таки и подрывает то самое доверие граждан, которое не так легко завоевать. Другими словами, она прямо или косвенно влияет на формирование политической и правовой культуры граждан, на их моральные и общественные ценности в негативном ключе, причем это распространяется не только в пределах одного города или мегаполиса.

Интерес в изучении этого вопроса как раз состоит в том, что особо распространенной коррупция представляется в муниципальных образованиях. Дело в том, что в них преобладает разветвлённая система управления. Более того, статистика показывает, что вследствие несовершенности отечественного законодательства, локаль-

ные нормативно-правовые акты «страдают» пробелами: нет прямого определения полномочий должностных лиц, не конкретизирован их статус, не предусмотрены административные процедуры оказания услуг населению [2].

Проблема еще заключается в том, что жители села, поселка городского типа и так далее, не осведомлены об механизме обжалования действия должностных лиц в силу, во-первых, обладания политическим абсентеизмом и низкого уровня правового сознания, во-вторых, как следствие, незаинтересованности местных жителей как-либо отстаивать свои права. И на мой субъективный взгляд, корень проблемы заключается в том, что в российском обществе преобладает подданнический тип политической культуры, причем не только среди взрослого населения. И из-за этого должностные лица привыкли превышать свои полномочия, зная, что есть шанс быть оправданным. Люди, в свою очередь, зная о такой тенденции работы членов муниципальных образований, не будут проявлять инициативу. Поэтому для решения проблем с коррупцией необходимо начинать с поднятия уровня правовых знаний населения.

На данный момент существует еще проблема отсутствия законодательного ограничения или запрета в отношении лиц, осуществляющих муниципальную службу, но при условии того, что они будут обеспечивать соблюдение прав и свобод населения. В противном случае это будет противоречить личным правам человека.

Таким образом, вопросы коррупции в системе органов местного самоуправления еще открыты и до сих пор актуальны несмотря на попытки государства оказать какое-либо воздействие на прекращение или хотя бы по-

нижения уровня коррупции в обществе. Но было бы абсурдно винить только государство в этой проблеме, ведь граждане тоже играют не мало важную роль в решении каких-либо государственных вопросов. Касательно вопроса о возможности проведения новой муниципальной реформы, то стоит сказать, что она необходима, так как существующие нормы не оказали должного воздействия.

Список литературы:

1. *Филиппов В.В.* Антикоррупционные меры в системе государственной службы США: криминологический и сравнительно-правовой анализ. 2012
2. *Бондарь В.* Муниципальные программы противодействия коррупции
3. *Гастёнова Е.В.* Противодействие коррупции в органах местного самоуправления // Материалы VI Международной студенческой научной конференции «Студенческий научный форум» URL: <https://scienceforum.ru/2014/article/2014001121> (дата обращения: 26.04.2022)

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Шибанов Даниил Сергеевич

*Московский городской университет управления
Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова, студент*

Аннотация. Автором данной статьи на основе исследования нормативно — правовых актов последних десятилетий, регулировавших вопросы местного самоуправления, проводится сравнительно — правовой анализ истории становления и развития института главы муниципального образования, а также определяются особенности и основные тенденции развития данного института в единой системе публичной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, глава местной администрации, муниципальное образование, глава местного самоуправления, выборное должностное лицо, выборный орган.

COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS OF THE HISTORY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY

Shibanov Daniil Sergeevich

Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, student

Annotation. The author of this article, based on the study of normative legal acts of the last decades, regulating issues of local self — government, conducts a comparative legal analysis of the history of the formation and development of the institute of the head of the municipality, and also determines the features and main trends in the development of this institution in the unified system of public power of the Russian Federation.

Key words: local self-government, head of a municipal formation, head of a local administration, municipal formation, head of local self-government, elected official, elected body.

Формирование института главы муниципального образования берет свое начало с конца прошлого столетия, когда коренные социально — политические трансформации государства привели к появлению и развитию местного самоуправления в современном его понимании, а также нормативно — правовых актов, регулировавших вопросы его организации.

Так, принятый в 1991 году Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [3], в главе 3 закрепляет правовой статус главы местной администрации. Обращает на себя внимания тот факт, что полномочия главы администрации весьма обширны и детально закрепляются в ст. 31. При этом законодателем подчеркивается, что реализация главой администрации своих полномочий осуществляется на принципах единоначалия. В настоящий момент большинство ученых склоняются к мнению, что именно с принятием данного нормативно — правового акта начинается формирование института главы муниципального образования, несмотря на то, что в последующих законах присутствует четкая дифференциация между институтами главы муниципального образования и главы местной администрации. Так, по мнению А.А. Жамборова, «именно этот закон и дает точку отсчета для развития института главы муниципального образования в современном его понимании. Однако этот закон в значительной степени оставался еще «советским», в нем, в частности, еще не было разделения государственной власти и местного самоуправления, в связи, с чем его можно характеризовать как закон переходного характера» [2].

Тем не менее, уже через 2 года с момента принятия данного закона, Указом Президента Российской Феде-

рации от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» [6] устанавливалось, что все главы администраций, занимавшие соответствующую должность до вступления в силу указа, становятся главами местного самоуправления. Однако помимо изменения наименования должности, в принятом вместе с Указом Положении менялся и правовой статус главы местного самоуправления, становившегося фактически отдельным органом муниципального образования, который созывает заседание выборного представительного органа, подписывает его решения, при его участии принимаются решения, связанные с бюджетом, налогами и сборами, расходованием денежных средств, а также обладает иными исполнительно — распорядительными полномочиями. Единственным признаком наличия работающей системы сдержек и противовесов являлась норма, в соответствии с которой выборный представительный орган осуществляет контроль за деятельностью главы местного самоуправления. Однако в силу отсутствия конкретных механизмов и рычагов воздействия на главу местного самоуправления как исполнительного органа, говорить о действенности данного положения затруднительно, в связи с чем напрашивается вывод о том, что «прослеживался явный приоритет исполнительного органа (местной администрации) в её взаимоотношениях с представительным органом местного самоуправления» [5].

Однако в короткие сроки данной организационно — правовой модели функционирования местного самоуправления на смену пришла новая, установленная Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» [8], который стал первым нормативно — правовым актом, регулирующим вопросы организации местного самоуправления в соответствии с Конституцией. В рассматриваемом контексте примечательным является тот факт, что закон в впервые закрепляет термин «глава муниципального образования», устанавливая в ст. 16 основные положения, главными из которых является необязательность его наличия в муниципальном образовании, а также отсутствие юридически установленного перечня полномочий и компетенций и передача данного вопроса самим муниципальным образованиям, которые, принимая устав, решали его по своему усмотрению. На практике, дезориентированные свободой действия, а также в отсутствие конкретных примеров, достаточного исторического опыта и доктринальной проработанности, муниципальные образования, как правило, наделяли главу широким кругом полномочий, в связи с чем еще более характерной стала сохранявшаяся с предыдущих нормативно — правовых актов, регулировавших вопросы местного самоуправления, тенденция «перекоса» в сторону глав муниципальных образований, «уже не просто возглавивших деятельность по осуществлению местного самоуправления, но и олицетворявших по сути всю местную власть» [5].

В этой связи принципиально более подробным и содержательным на момент принятия видится Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], существенно расширивший и конкретизировавший правовой статус главы муниципального образования, установив для него, среди прочего, в ст. 36 статус высшего должностного лица, а также закрепив в ст. 34, в

отличие от предыдущего закона, обязательность его избрания, вследствие чего институт главы муниципального образования стал неотъемлемым элементом структуры органов местного самоуправления. Помимо исполнительно — распорядительных функций, законодатель, в ч. 4 ст. 36, устанавливает в том числе и представительские полномочия главы муниципального образования, в связи с чем, наделяя его статусом высшего должностного лица, как справедливо отмечает П.В. Гулидов, законодатель «исходит именно из этого симбиоза представительских и исполнительских функций, характерных для данного субъекта системы местного самоуправления» [1].

Говоря об изменении статуса главы муниципального образования в рамках 131 Закона, необходимо отметить дополнения, внесенные законодателем в процедуру его избрания, что напрямую влияет на общую роль главы муниципального образования и степень его «сращивания» с вертикалью государственной власти. Так, еще законом 1995 года устанавливалось 2 способа избрания главы муниципального образования: путем выборов, либо представительным органом из своего состава. Оба указанных способа олицетворяли демократичность и представительный характер должности главы муниципального образования, потому как даже в случае избрания его представительным органом, сам орган формировался путем муниципальных выборов, в связи с чем представительность главы сохраняется в любом случае.

Однако Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ [9] вводился еще один порядок избрания главы муниципального образования: из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам

конкурса. При этом половина членов такой комиссии назначалась представительным органом, тогда как вторая половина — высшим должностным лицом соответствующего субъекта. По справедливому замечанию профессора Л.Т. Чихладзе, «участие главы субъекта Российской Федерации в формировании конкурсной комиссии подтверждает факт присутствия государственной власти в формировании органов местного самоуправления», что, в свою очередь, «ставит органы местного самоуправления под контроль органов государственной власти субъекта Российской Федерации» [10]. Однако несмотря на ожесточенные дискуссии по данному вопросу, в законопроекте нового Федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [4] вместо способа избрания из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, предлагается и вовсе избирать главу муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что, не просто отдаленно, но абсолютно явно демонстрирует возможность прямого влияния государственной власти на местное самоуправление. В остальном же, законопроект во многом воспроизводит положения 131 Федерального Закона касательно главы муниципального образования. Тем не менее, стоит отметить разделение некогда одной статьи, отведенной главе муниципального образования, в части регулирования его правового статуса, на три, выделяя в отдельные статьи полномочия главы муниципального образования, а также досрочное прекращение его полномочий.

Таким образом, на основе анализа представленных нормативно — правовых актов, можно констатировать, что институт главы муниципального образования за относительно недолгий период существования претерпел сильные изменения от единого института «главы администрации» до четкой дифференциации между институтами главы муниципального образования и главы администрации. Тем не менее, последние законодательные тенденции говорят о все большем влиянии государственной власти на местное самоуправление, что часто встречает неодобрительные отклики.

Список литературы:

1. Гулидов П.В. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления / П.В. Гулидов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 23–26.
2. Жамборов А.А. Основные тенденции развития института главы муниципального образования на нижнем уровне властеотношений в России. / А.А. Жамборов // Социально-политические науки. 2017. № 3. С. 104-105.
3. Закон Российской Федерации от 06.07.1991 N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
4. Проект Федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
5. Сомова М.В. Институт главы муниципального образования в российском законодательстве / М.В. Сомова // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2010. № 1. С. 361–365.
6. Указ Президента Российской Федерации от 26.10.1993 N 1760 (ред. от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»). // [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

8. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

9. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

10. *Чихладзе Л.Т.* К вопросу о новом способе наделения полномочиями глав муниципальных образований / Л.Т. Чихладзе // В сборнике: ПРОБЛЕМА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РАЗРЕЗЕ ПРАВОВОГО ОБЩЕСТВОВЕДЕНИЯ. Сборник статей к Всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 27–33.

ПРОБЛЕМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

Шмелев Александр Евгеньевич

*Российский университет дружбы народов,
юридический институт, студент
E-mail: SHAE03@mail.ru*

Научный руководитель:

Комлев Евгений Юрьевич

*доцент кафедры муниципального права
Российского университета дружбы народов, к.ю.н.*

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема участия населения в муниципальных выборах, приведены примеры, подтверждающие её существование, сделано предположение о путях её разрешения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные выборы, абсентеизм.

THE PROBLEM OF PUBLIC PARTICIPATION IN MUNICIPAL ELECTIONS

Shmelev Alexander Yevgenyevich

*Peoples' Friendship University of Russia, Institute of Law, Student
E-mail: SHAE03@mail.ru*

Supervisor

Komlev Evgeny

*Associate professor of the chair of municipal law
of PFUR, PhD in law*

Abstract. The article deals with the problem of public participation in municipal elections, gives examples, confirming its existence, the assumption about the ways of its solution is made.

Keywords: local self-government, municipal elections, absenteeism.

Институт местного самоуправления закреплён в статье 12 Конституции Российской Федерации. Можно выделить два способа его осуществления: 1) через референдумы, выборы, сходы, собрания и конференции граждан; 2) посредством выборных и других органов местного самоуправления. Деятельность последних особенно важна, так как несмотря на то, что органы местного самоуправления отделены от государственных органов, их способность эффективно решать насущные проблемы населения влияет на его отношение и к власти в целом, текущей политике государства. Их формирование, а также избрание отдельных должностных лиц происходит путём муниципальных выборов. Статьей 23 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется главный принцип муниципальных выборов: они проходят на основе «всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [1].

Однако в разных регионах нашей страны существует различная специфика, потому что каждый субъект Российской Федерации своим законом устанавливает вид избирательной системы [2]. Юсубов Э. С. полагал, что «для муниципальных выборов наиболее подходящей является мажоритарная избирательная система, так как пропорциональная избирательная система значительно ослабляет прямые связи депутата и избирателей [3].» Однако сегодня, во многих населённых пунктах Российской Федерации распространена смешанная система.

К сожалению, ни одна из них пока не может преодолеть такое препятствие, как низкая степень участия населения в выборах. В подтверждение данного факта ниже представлена таблица, в которой проанализирова-

на информация о явке на муниципальных выборах в муниципальных образованиях из разных концов России:

Может ли действительно быть легитимным орган, в формировании которого приняло участие менее 50% населения территории? А с учетом того, что из этой половины далеко не все голоса граждан были отданы за избранных кандидатов, стоит ли говорить о воле народа и реализации демократии? Таким образом, проблема абсентеизма актуальна в наше время. Её причинами можно назвать правовой нигилизм (в большинстве случаев фрустрационный³ [4]), недостаточно высокий уровень развития гражданского общества. Также причиной такого поведения является убежденность некоторых граждан в коррупционном характере деятельности должностных лиц муниципальной власти и их непрофессионализме.

Какие меры нужно применить для стимулирования активности избирателей?

Во-первых, повышение общего уровня правовой культуры населения. Во-вторых, привлечение граждан к контролю за процедурой выборов и поощрение за выявленные нарушения. В-третьих, агитация деятелей науки, искусства и прочих известных людей в СМИ

Четвёртым пунктом необходимо отметить и модернизацию избирательного процесса Российской Федерации, а именно «внедрение возможности, альтернативного нынешнему — удаленного виртуального голосования, введения электронных систем подсчета голосов, идентификации и учета избирателей, которые сводят к нулю возможность фальсификаций» [5].

³ Фрустрационный нигилизм имеет место тогда, когда остаётся неудовлетворённым желание или потребность человека в реализации своих естественных прав.

Муниципальный орган власти	Год	Явка избирателей	Источник
Выборы депутатов Совета депутатов г. Новосибирска седьмого созыва	2020	18,43%	Официальный сайт Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии
Выборы депутатов Пермской Городской Думы седьмого созыва	2021	29,20 %	Официальный сайт Пермской Городской Думы
Выборы депутатов Тамбовской городской Думы Тамбовской области седьмого созыва	2021	33,26%	Официальный сайт Тамбова
Выборы депутатов совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» 4-го созыва	2018	18%	Официальный сайт администрации муниципального образования «Город Майкоп»
Выборы депутатов Городской Думы г. Нижнего Новгорода седьмого созыва	2020	15,62%	Официальный сайт Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.
3. Юсубов Э.С. Избирательные системы на муниципальных выборах: теория и практика применения // Российское право: образование, практика, наука. 2015. №4 (88)
4. Гуляхин В.Н. Психосоциальные формы правового нигилизма человека / В.Н. Гуляхин // Вопросы права и политики. 2012. No 3. С. 108–148.
5. Д.Ф. Хубаева «Абсентеизм на муниципальных выборах в Российской Федерации» // трибуна молодого ученого: Г. Владикавказ, 2020 г.

Научное пособие

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.В. Маркелова*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 24.08.2022. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 23,95. Тираж 100 экз. Заказ 1013.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: (495) 952-04-41. E-mail: publishing@rudn.ru